

*Дуйсенов Э.Э., Куддышева Г.К.*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*E.E. Duisenov, G.K. Kuldysheva*

### SOME PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE BODY IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.551(575.2)(04)

*Статья посвящена некоторым актуальным правовым проблемам функционирования и деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в условиях перехода страны к парламентской форме правления. Авторы обосновывают в статье правовую идею "рационализированного парламентаризма", которая, по их мнению, более полно отвечает современному состоянию Кыргызстана.*

*The article focuses on some topical legal issues concerning the functioning of the Parliament of the Kyrgyz Republic (Zhogorku Kenesh) in the country's transition to a parliamentary form of government. The authors of this article substantiate the legal idea of "rationalized parliamentarism" which in their opinion better reflect the present state of Kyrgyzstan.*

Объективная потребность реформирования советских органов в Кыргызстане возникла в результате политических, экономических и социальных преобразований с середины 80-х гг. и формирования в начале 90-х гг. XXв. кыргызской государственности в концептуально новом измерении конституционного пространства и качественно новых правовых принципах. В соответствии с концепцией разделения властей первое место среди "ветвей" государственной власти занимает законодательная. Логично, что исследование сущности, природы и правового положения Жогорку Кенеша становится одной из актуальных проблем науки конституционного права Кыргызской Республики, поскольку позволит более углубленно понять закономерности происхождения кыргызского парламента, его специфические особенности, роль и место в конституционной системе органов государственной власти. Несмотря на позитивные процессы, обусловленные конституционными преобразованиями в Кыргызстане, остается неразрешенным огромный массив вопросов, с которым столкнется новый состав нового Жогорку Кенеша после новаций последнего времени.

В известной степени проблемы современной конституционной реформы, напрямую связаны с принципами парламентаризма. Сегодня в Кыргызстане вопрос об актуальности проблем парламентаризма, и соответственно, научного обеспечения конституционного процесса не вызывает сомнений.

В теории конституционного права сформировалась позиция, которая имеет логическое обоснование, и базируется, в первую очередь, на сравнительном анализе. На основе делегирования парламентом законодательных полномочий акты, имеющие силу закона, издают органы исполнительной власти: президент, правительство, министры (делегированное законодательство). Такие акты может издавать пре-

зидент в исключительных случаях и без делегирования. Возможно издание актов, имеющих силу закона, и на основе предоставляемой конституциями так называемой регламентарной власти. Законы издают иногда предгосударственные органы политической власти восставшего народа. Наконец, известно непосредственно народное законодательство (корпуса избирателей), принятое путем референдума. В обычных условиях, как правило, законодательная власть осуществляется, общегосударственным представительным органом.

Полагаем, что в условиях общесоюзной конституционной реформы было заложено формирование парламентаризма в государственно-правовом развитии союзных республик<sup>1</sup>, и в равной степени Кыргызстана.

Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990г.<sup>1</sup> явилась новым принципиально важным нормативным правовым актом, в котором зафиксирована национальная государственность Кыргызстана. В Декларации закреплялось, что народ Кыргызстана является единственным источником государственной власти в республике, вся власть исходит от народа, существует для народа, народ Кыргызстана осуществляет верховную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции и законов Кыргызстана, от имени народа могут выступить Верховный Совет и Президент, государственная власть осуществляется на основе разделения властей на ветви.

5 мая 1993 года была принята новая Конституция Кыргызской Республики, законы "О принятии Конституции Кыргызской Республики" и "О введении в действие Конституции Кыргызской Республики"<sup>2</sup>. Таким образом, Жогорку Кенеш - стал преемником Верховного Совета по Конституции, Парламент в пределах конституционных полномочий имел право самостоятельно осуществлять свою деятельность, что существенно разнилось с компетенцией Верховного Совета, деятельность которого осуществлялась посредством руководства Коммунистической партии.

Конституция Кыргызской Республики 1993 года заложила правовую основу для формирования и организации профессионального парламента.

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. - 1990. - № 21. - Ст. 318.

<sup>2</sup> Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 1993. - №7., ст. 175, 176, 177.

Анализ норм Конституции (1993г.), регулирующих компетенцию Президента и парламента, позволяет сделать вывод, что они соответствовали формуле "сильный парламент и достаточно слабый Президент". Хотя Конституция в ст.7 устанавливала, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения властей, фактически, как мы видим, взял верх подход, при котором Жогорку Кенеш не столько законо-дательный, сколько вообще высший орган государственной власти: Президент и исполнительная власть находились под его строжайшим надзором.

Опыт постсоветских республик показал, что модель сильных представительных органов при ослаблении полномочий Президента и Правительства не решает вопроса о дееспособности и ответственности власти в переходный период, когда существует объективная необходимость в наличии сильной ответственности власти за проводимые реформы.

Вынесенный на референдум 10 февраля 1996 года проект Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики"<sup>3</sup> был направлен на исправление существующей правовой ситуации - на разграничение полномочий двухпалатного парламента, введенного в соответствии с волей народа, выраженной в октябре 1994 года, и уточнения взаимоотношений между законодательным органом, Президентом и исполнительной властью. Данный закон предлагал вариант: "сильный Президент и достаточно сильный парламент".

Изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики фактически устанавливали смешанную президентско-парламентарную форму правления, в соответствии с которой Парламент принимает законы; Президент и Правительство на их основании осуществляло внутреннюю политику, а судебная власть и правоохранительные органы обеспечивали законность и правопорядок. Хотя органы власти при этом действуют самостоятельно, речь не идет об абсолютном обособлении, а об относительной их самостоятельности и одновременно тесном взаимодействии друг с другом, осуществляемом в пределах полномочий.

Закон "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" исходил из принципиального положения о том, что Президент страны занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей. Конституционная реформа 1996г. заложила необходимую систему "сдержек и противовесов", способствующую сбалансированному взаимодействию властей, между которыми нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент Кыргызской Республики осуществляет в рамках Конституции и законов в необходимом взаимодействии с парламентом и правительством страны.

Поэтапное эволюционирование конституционно-правовых основ организации и деятельности Жогорку Кенеша связано с разработкой и принятием

Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" от 21 октября 1998 года<sup>4</sup>. В дальнейшем укрепление президентско-парламентской формы правления связано с изданием указа Президента Кыргызской Республики от 19 сентября 2007 г. О проведении референдума 21 октября 2007 г. и принятием Закона Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года.

Важным моментом новой редакции Конституции Кыргызской Республики явилось формирование Жогорку Кенеша на основе представительства политических партий и участие партий через депутатские фракции в формировании правительства. Вместе с тем, формирование Президентом "партии власти", располагающее большинством в Жогорку Кенеше и полностью поддерживающее проводимый главой государства и его правительством курс позволило установлению "президентского контроля над парламентом". Такое обстоятельство привело к повышению его влияния на процесс принятия решений. Наличие "партии большинства" стало обеспечивать принятие Жогорку Кенешем законов, вносимых президентом и правительством, что повысило эффективность законодательного процесса и минимизации вмешательства Президента в процесс правового регулирования своим правом издавать указы. В соответствии со ст.47 Конституции Президент Кыргызской Республики в пределах полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны.

Попытки внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана показали, со всей очевидностью, недостаточно удовлетворительные результаты демократизации кыргызского общества. Логично, что стабильность конституции обеспечивает устойчивость всей правовой национальной системы, государственной и общественно-политической жизни страны. Хотелось бы презентовать мнение о том, что стабильность Конституции не может означать абсолютной неизменяемости. Перманентно развивающиеся общественные отношения, общественно-политическая ситуация, экономические и политические условия диктуют проведение конституционных реформ и приведение конституционных норм в соответствие с изменяющимися обстоятельствами быстро меняющейся жизни в Кыргызстане.

По мнению ряда авторов учебника "существуют извращенные разновидности республики, характеризующиеся нелегитимностью власти. Например, когда в стране происходит государственный переворот, который ставит во главе государства единоличного диктатора, или группу диктаторов, форма правления официально может провозглашаться или оставаться республиканской, но ее демократическая сущность

<sup>3</sup> Слово Кыргызстана, 1994, 5 января.

<sup>4</sup> Закон Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" от 21 октября 1998 г., принятый референдумом 17 октября 1998 г. // Слово Кыргызстана. - 1998. - 23 окт.

выхолащивается<sup>5</sup>. Это происходит в условиях узурпации власти.

Существует различное множество разновидностей действительно демократической, или, по крайней мере, либеральной по политическому режиму республики. При этом следует проводить четкую дифференциацию, что и в президентской и в парламентской республике есть и президент, и парламент, а сущность различия между двумя этими разновидностями заключается в характере отношений между законодательной и исполнительной властью.

Главный признак парламентарной республики - политическая ответственность правительства перед парламентом. Ответственность носит характер солидарной, которую следует понимать как недоверие одному члену правительства, особенно его главе, влечет отставку всего правительства. Вместо ухода в отставку правительство может потребовать от президента распустить парламент и назначить новые выборы. Закономерно и логично возникает постановка проблемы парламентской ответственности, данный институт обусловлен функционированием более обширного института юридической ответственности. Как известно, одним из институтов конституционной ответственности является парламентская ответственность. Что в современных условиях понимать под парламентской ответственностью? Надо согласиться с мнением Г.С. Сапаргалиева в том, что политическая и парламентская ответственность могут быть самостоятельными видами правовой ответственности, выводя общее, обоснованное правило политическая ответственность - более широкое понятие, чем парламентская ответственность<sup>6</sup>. При этом, обоснованно звучит позиция относительно того, что основанием парламентской ответственности может выступать нарушение субъектами правовых норм, а политической ответственности - политическая деятельность и, соответственно, политический статус лица.

В связи с новыми политическими событиями, сложной общественно-политической и экономической ситуацией в Кыргызской Республике, в соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в Конституцию 27 июня 2010 года, в стране обозначен курс на парламентарную форму правления. Подвергнем анализу полномочия Жогорку Кенеша, которые определяют его типологию. С точки зрения законодательных полномочий различаются три вида парламентов: с неограниченными полномочиями, с ограниченными полномочиями и консультативные.

Парламенты с неограниченными полномочиями могут существовать при различных формах правления, за исключением абсолютной монархии, где консультативный парламент юридически может принять закон по любому вопросу, но с соизволения короля. Теоретически ограничивать круг ведения парламен-

тов данной разновидности может лишь так называемая королевская prerogative: вопросы, традиционно относимые к ведению короля невелики (объявление войны, заключение мира). К тому же, в парламентских монархиях королевскую prerogative осуществляет на деле правительство.

Концепция неограниченных законом законодательных полномочий парламента, проистекающая из идеи его верховенства, характеристики парламента как единственного законодательного органа, отражают демократические устремления. Однако они зачастую наталкиваются на практические трудности, невозможность урегулировать все общественные отношения законами парламента. Отсюда возникла рассматриваемая практика делегированного законодательства и регламентарной власти.

Так, ст.74. гл.II Полномочия Парламента конституирует норму в соответствии, с которой Жогорку Кенеш принимает закон о назначении референдума; назначает выборы Президента, вносит изменения в Конституцию.

Парламенты с ограниченной компетенцией известны, главным образом, некоторым странам континентальной Европы. Полагаем, что в данном случае уместен пример конституции Франции 1958 года, которая установила размежевание полномочий по изданию нормативных актов между законодательной и исполнительной властью. Однако практике и конституционному праву близкие к этому направлению модели были известны давно. В советской системе была установлена множественность законодательных органов. Законы издавал Съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов (затем - депутатов трудящихся), между сессиями последнего - Всероссийский (в бытность СССР - Центральный) исполнительный комитет, который собирался также не часто, его Президиум и даже правительство (СНК - Совет народных комиссаров). Компетенция по законотворчеству между ними была практически не разделена, за исключением вопроса о принятии и изменениях Конституции.

Уместно отметить и то, что в 1936 году по Конституции в СССР был создан единственный законодательный орган - Верховный Совет, другие органы были лишены права издавать законы. Однако Президиум Верховного Совета принимал указы, которые могли вносить изменения в любой закон, и даже в Конституцию (даже при том, что указы не являлись законами в формальном смысле, они являлись ими в материальном). Роль законов выполняли, по существу, и нормативные постановления правительства, особенно совместные постановления Совета министров и ЦК КПСС.

В ряде других государств, в том числе западных, задолго до 1958 года вошло в практику делегированное законодательство, исполнительные органы стали пользоваться регламентарной властью. Логично, что французская конституция 1958 года воплотила лишь в конституционные нормы наметившуюся тенденцию. За ней последовали франкоязычные государства, возникшие после ликвидации колониальной системы (конституции Сенегала 1963г., Мадагаскара

<sup>5</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Т.1-2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. - М., БЕК, 1995. - С. 311-314.

<sup>6</sup> Сапаргалиев Г.С., Слимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. - Алматы, - 1999. - С. 31-32.

1975г., Конго 1979г.) Теперь этой модели следуют и некоторые суверенные государства СНГ (Конституция Республики Казахстан 1995г.).

Согласно этим актам проведено размежевание сферы нормативного регулирования между парламентом и исполнительной властью. Ряд вопросов отнесен только к компетенции парламента. По некоторым из них парламент может издавать лишь законы, содержащие принципы регулирования (законы-рамки), а детальные нормативные акты издает регламентарная власть (президент, правительство, министры). Другие вопросы парламент регулирует исчерпывающим образом. Все остальные вопросы отнесены к ведению регламентарной власти. Число вопросов, отнесенных конституцией к различным формам законодательного регулирования неодинаково в разных странах и составляет обычно от 15 до 30 (их подсчет затруднен, поскольку соответствующие статьи содержат ряд подпунктов и развивающих их положений)<sup>7</sup>. В Кыргызской Республике, в соответствии с нормами новой редакции Конституции (2010г.), их насчитывается - 33. Это, к примеру, ст.74. согласно которой утверждается программа деятельности Правительства, определяется структура и состав Правительства, за исключением членом Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности. Если законопроект, внесенный на заседание парламента, затрагивает вопросы, не подлежащие регулированию законом, правительство объявляет такой законопроект "не соответствующим", и председатель снимает его с обсуждения.

Помимо законопроектов парламента многих стран принимают резолюции и постановления. Как правило, они утверждаются одной палатой (при бикамеральной системе), не имеют нескольких стадий ("чтений"), характерных для обсуждения законопроекта, и не представляются на подпись главе государства. В Кыргызской Республике данная норма реализуется посредством процедуры трех чтений. И могут быть приняты только после данной процедуры, большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша (2010г.).

Консультативных парламентам (Катар, Иран) существуют в настоящее время не так много, они, как правило, носят название Консультативного национального собрания. Консультативный парламент предназначен лишь для того, чтобы монарх выслушал мнение депутатов. Он не связан этими мнениями при издании нормативных актов: против его воли закон не может быть принят, поскольку конституции этих стран устанавливают, что вся власть исходит от монарха, либо, что законодательная власть осуществляется совместно с парламентом.

Наряду с законодательными полномочиями парламента обладает другими важными правами. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (это в меньшей мере отно-

сится к тем странам, где есть "надпарламентские" органы, как это имеет место в Индонезии или было в СССР при существовании Съезда народных депутатов, но и в этих случаях парламента участвует в определении основных направлений политики). Это делается различными путями - обсуждением очередных обращений президента к нации, где ставятся определенные вопросы, затем обсуждаемые в парламенте. По этим обращениям парламента может принимать резолюции, но чаще они не подлежат обсуждению и являются основой для последующих законодательных актов.

Парламент во всех странах мира (кроме консультативных парламентам) обладает исключительными бюджетными правами, только он может принять закон о государственном бюджете. В Кыргызской Республике в пп 2), п.6 ст.74. Жогорку Кенеш утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении. Правда, здесь возможны варианты, в случае отклонения законопроекта о бюджете (такой законопроект может быть представлен только правительством), правительство может использовать для финансирования бюджета прошлого года или принять так называемый временный бюджет с ограниченным сроком действия.

Парламент осуществляет контроль за работой правительства и государственной администрации в целом. Такой контроль осуществляется путем вопросов, интерpellаций, резолюций порицания, вотума недоверия, увольнения отдельных министров или всего правительства в отставку, (в Кыргызской Республике, в частности, пп.3), 4) п.3 ст.74 Жогорку Кенеш принимает решение о доверии Правительству; принимает решение о выражении недоверия Правительству; деятельности парламентарских омбудменов, (в частности, пп. 6), 7)) п. 3 ст.74 избирает и в случаях предусмотренных законом, освобождает от должности Омбудсмена (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Омбудсмена (Акыйкатчы) заместителей Омбудсмена (Акыйкатчы); дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности; работы создаваемых парламентом Счетной и контрольной палат (в частности, пп.5) п.3 ст.74. избирает членом Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентарского большинства и одну треть - парламентарской оппозиции: освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом. Парламент осуществляет ратификацию важнейших международных договоров (в частности, по финансовым вопросам и касающихся национальных территорий пп.3) п.2 ст.74; пп.4) п.2 ст.74; пп.6) п.2 ст.74.).

К основным полномочиям Жогорку Кенеша отнесены: в пп.8) п.4 ст.74 дача согласия на назначение Генерального прокурора; согласия на привлечение его к уголовной ответственности; согласия на освобождение от должности Генерального прокурора не менее чем одной третью от общего числа депутатов Жогорку Кенеша; в пп.1), 2), 3) п.5 ст.74.

<sup>7</sup> См.: Источники права. - М., 1988. - С. 13-14.

вводит чрезвычайное положение в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу; решает вопросы войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; утверждения или отмены указов Президента по этим вопросам.

Президент Кыргызской Республики, в свою очередь в соответствии с пп.2),3),4) п.8 ст.64 Раздела III при наличии основания, предусмотренного конституционным законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает Жогорку Кенешу; объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии Кыргызской Республике и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Жогорку Кенеш в качестве своих полномочий решает вопросы о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности.

Также Жогорку Кенеш заслушивает выступления Президента, представителей иностранных государств, международных организаций; заслушивает ежегодный доклад Омбудсмана (Акыйкатчы); заслушивает ежегодные отчеты Премьер-Министра, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты. В порядке, предусмотренном Конституцией, Жогорку Кенеш выдвигает обвинения против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности. Анализ полномочий Парламента Кыргызской Республики дает полное основание отнести данную форму как Парламент с неограниченными полномочиями.

Любой парламент представляет собой собрание представителей народа - депутатов, которые обсуждают и принимают решения, законы. К числу основных отличий парламента от других высших органов государственной власти следует отнести способ формирования парламента. Порядок формирования во многом зависит от структуры, количества палат и численности депутатского корпуса. Предваряя анализ порядка формирования ныне действующего парламента, логично будет провести ретроспективный сравнительный анализ.

Итак, Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года в п.2 ст.54 закрепила норму: Жогорку Кенеш состоит из 105 депутатов, которые избираются на пять лет. Порядок избрания депутатов определяется конституционным законом<sup>8</sup>. Данные нормы были конкретизированы в Законе "О выборах

депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", принятом 12 января 1994г., который действовал до 29 апреля 1999г., т.е. до принятия "Кодекса о выборах Кыргызской Республики". Мировая практика конституционализма не выработала единого понимания в вопросе определения численного состава палат парламента, понятно, что каждое государство решает этот вопрос по-своему, исходя из сложившихся традиций и складывающейся общественно-политической ситуации в стране. Вопреки мировой практике, палаты Жогорку Кенеша не именовались ни верхней, ни нижней. В то же время в Конституции не был отражен принцип равноправности палат, фактически это означало, что за каждой из палат нет точно закрепленных полномочий, в отличие от Парламента Республики Казахстан, где существуют одновременно три Регламента: Регламент Парламента РК, Регламент Сената РК, Регламент Мажилиса РК.

Особый интерес представляет постановка принципиального вопроса территориального представительства, где от каждой административно-территориальной единицы независимо от количества населения должно соблюдаться представительство. В научных кругах теоретиков-конституционалистов довольно давно ведется дискуссия о преимуществах и недостатках бикамеральной и однопалатной парламентской структуры. Изменения, внесенные в Конституцию Кыргызской Республики в 1993, 1996, 1998, 2003, 2007 годах закрепили принцип разделения государственной власти.

Вместе с тем, конституционные новации не смогли установить прочную правовую основу, и инструментарий построения нового демократического гражданского общества, несмотря на многочисленные социологические данные об индексах демократии, проводимых в Кыргызстане различными международными организациями и фондами, которые подтверждали неуклонный рост благосостояния рядовых граждан. Более того, стало очевидно, что между Конституцией и общественной практикой нет ничего общего. Социально-экономические и политические реформы приводили к состоянию всеобщей фрустрации, маргинализации, когда, каждый вновь избранный Президент вносил "лепту" в угоду собственных интересов. Закономерно прослеживается тенденция внутренней противоречивости конституционного реформирования.

Новейшая история Кыргызстана показала мировому сообществу, что народ может отстаивать собственные интересы, что и было реализовано 24 марта 2005г., когда митинги и собрания захлестнули всю страну. Основными требованиями были: отставка главы государства, роспуск Жогорку Кенеша, досрочные президентские выборы, пересмотр соответствующих положений Конституции. Конституционная реформа предполагала полный демонтаж прежней системы, повышение ответственности государства и его институтов пред народом. В связи с данными обстоятельствами Постановлением Жогорку Кен-

<sup>8</sup> Конституция Кыргызской Республики. Официальное издание. - Б., 1994. - С. 70.

еца от 25 апреля 2005 года было образовано Конституционное совещание<sup>9</sup>.

Итоги всенародного обсуждения проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" с 15 ноября по 15 декабря 2005 года, и итоги работы Конституционного совещания показали разноречивость и многоаспектность подходов. Вследствие чего, 21 декабря 2005г. на заседании Конституционного совещания было вынесено решение о проведении в 2006 году всенародного референдума.

Разумеется, выбор формы правления в государстве есть ответственная миссия самого народа. Именно от решения данной проблемы зависит сложная конструкция институтов власти, механизм государства, сама природа государственного управления. В конституционно-правовой науке форма правления определена как конституционно-правовой институт, сущностью которого является государственная организация общества. Но, опять же, как показала практика, правовые коллизии и несовершенство ноябрьской редакции (2006г.) Конституции Кыргызской Республики способствовали реальному противостоянию между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти.

По Конституции Кыргызской Республики (в редакции от 23 октября 2007г.) однопалатный Жогорку Кенеш Кыргызской Республики состоит из 90 депутатов, избранных сроком на пять лет, Жогорку Кенеш из числа депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы. Утверждение структуры Правительства осуществляется по представлению Премьер-Министра, Жогорку Кенеш выражает недоверие не только Правительству, но и отдельному члену Правительства, заслушивает ежегодные отчеты о работе Правительства.

К следующей категории полномочий, по Конституции от 23 октября 2007г. отнесены: избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики заместителя председателя Конституционного суда Кыргызской Республики; избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики заместителей председателя Верховного суда Кыргызской Республики и судей Верховного суда Кыргызской Республики; дача согласия на назначение судей местных судов; заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда Кыргызской Республики о состоянии конституционной законности в стране.

Подвергая анализу Конституцию Кыргызской Республики (в редакции от 23 октября 2007г.) и, соответственно, порядок формирования Жогорку Кенеша, следует отметить, что Основной Закон качественно изменил существующую систему правления. Парламент был полностью сформирован по пропорциональной избирательной системе по партийным

спискам, в связи с чем, Жогорку Кенеш претерпевает и организационно- правовые моменты. Изменилась правовая природа депутатского мандата и сам статус депутата Парламента.

Изменение парадигмы избирательных прав, затронуло, в первую очередь, все векторы гражданского общества, которые актуализировали постановку проблемы партийного строительства. В Кодексе о выборах в Кыргызской Республике отражен принцип пропорциональной системы формирования Парламента на основе представительства политических партий<sup>10</sup>. На период проведения парламентских выборов в декабре 2007 года в Минюсте было зарегистрировано порядка одной сотни партий. Выборы по партийным спискам, в первую очередь, предполагали оказание доверия той или иной политической партии.

Пропорциональная система в "чистом виде" применяется реже, чем мажоритарная, и, как правило, является составной частью смешанной системы. Пропорциональная система используется только в многомандатных округах, от которых избирается несколько депутатов (членов органов местного самоуправления), места делятся в пропорции к собранным голосам<sup>11</sup>. При этом следует подчеркнуть, что существенной особенностью современного парламента Кыргызской Республики является то, что он организационно не связан с местными представительными органами - местными кенешами, как это было в условиях советской системы организации государства.

К определению положения депутата в Парламенте существует два подхода, в соответствии с которыми сформировалась концепция свободного и императивного мандата. На данный момент парламентарии рассматриваются не только как представители своего избирательного округа, но, прежде всего, всей нации, и потому не связаны наказами (мандатом) избирателей округа. В п.1 ст.73 Конституции Кыргызской Республики (в редакции 2010г.) депутат Жогорку Кенеша не связан императивным мандатом, отзыв депутата не допускается, также п.1 ст.72 настоящей редакции Основного Закона Кыргызской Республики указывает, что депутаты Жогорку Кенеша обладают депутатским иммунитетом, поскольку Депутат Жогорку Кенеша не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Парламенте. Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.

Полагаем, что отличительной чертой депутатов как категории государственных служащих является наличие у них депутатского иммунитета и индемни-

<sup>9</sup> Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "Об образовании Конституционного совещания и проведения конституционной реформы в Кыргызской Республике" от 25 апреля 2005 г. / Слово Кыргызстана. - 2005. - 28 апр.

<sup>10</sup> Закон "О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике" от 23 октября 2007 г. - №158 // Эркин-Тоо. - 2007. - 24 октября.

<sup>11</sup> Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. - М.: Изд.дом "Артикул", 1997. - С. 203.

тета. Важнейшим элементом депутатского иммунитета являются свобода слова и голосования, а также депутатская неприкосновенность. Свобода слова и голосования сводятся к тому, что депутат не может быть привлечен к уголовной ответственности, поскольку осуществляется в силу мандата. Однако истоки данной парламентской практики постепенно уходят "с арены". Институт депутатского иммунитета выполняет позитивную роль в тоталитарных странах, но в государствах со сложившимися демократическими порядками вряд ли уместен<sup>12</sup>. В результате референдума, проведенного в Кыргызстане 17 октября 1998 года, в действующую редакцию Конституции Кыргызской Республики были внесены изменения и дополнения, в соответствии с которыми депутатский иммунитет был упразднен.

По нашему мнению, "упразднение депутатского иммунитета, как показала практика, содержит в себе и отрицательные стороны, которые заметно проявляются в условиях переходного периода, при недостаточной развитости демократических институтов. Так, в случае возникновения противостояния законодательной и исполнительной ветвей власти, последняя, в виду отсутствия у депутатов реальной правовой защиты в виде иммунитета, может оказывать воздействие (даже силовое) на депутатов. Позднее, 2 февраля 2003г. в Кыргызстане общенародным референдумом восстановлен иммунитет депутатам Жогорку Кенеша, частично возвращен иммунитет и депутатам местных представительных органов всех уровней<sup>13</sup>.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010г. четко закреплена норма о депутатском indemnитете, полагаем, что такая новеллизация в условиях конституционного реформирования в Кыргызстане имеет два основных значения: освобождение от ответственности и вознаграждение за парламентскую деятельность. Во многих зарубежных странах депутаты получают вознаграждение за свою деятельность, включая покрытие расходов на резиденцию, переписку, служебные поездки. Логично, что чрезмерно высокий indemnитет в ряде стран превращает место в парламенте в доходную должность. Другое же значение депутатского indemnитета заключается в неответственности депутата за свои выступления в парламенте, за действия, которые депутат поддержал своим голосованием, даже если эти действия будут затем признаны противоправными<sup>14</sup>.

К числу важнейших внутренних организаций парламента относятся партийные фракции, которые

объединяют членов одной или реже нескольких родственных партий с целью проведения в парламенте единой партийной политики. Разумеется, регламент парламента разрешит создавать фракции только при определенном числе представителей данной партии в парламенте. После создания фракции они приобретают определенные права: на выступления от имени партии, на представительство в постоянных комиссиях и других внутренних органах парламента.

Важнейшие функции в парламенте играют комиссии (комитеты), которые являются центром законодательной деятельности. Принято различать комиссии постоянные и временные. Постоянные комиссии создаются на весь срок полномочий Парламента, временные же - для выполнения какой-либо поставленной задачи и, по завершению работы, прекращают свою деятельность (к примеру, это могут быть комиссии по расследованию в связи с какими-либо событиями, служат основанием для возбуждения уголовных дел).

Однако, в теории конституционного права, парламентского права, общей теории права, до сих пор не рассматривались прецеденты, которые имели место в Кыргызстане. Типологию и классификацию данной коллизии, будет возможно определить со временем. Так, в соответствии со ст.2 Конституции Кыргызской Республики (в редакции от 23 октября 2007г.) никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве. В Кыргызстане такая практика повторилась дважды, в случае с мартовскими событиями 2005г. и апрельскими событиями 2010г.

Временным правительством было принято коллегиальное решение - Декрет №39, который содержал указание о том, что "государственная власть в Кыргызстане в соответствии с народным волеизъявлением переходит временному правительству". В ст.1 Основного Закона Кыргызской Республики (в редакции 23 октября 2007г.) конституируется (закреплена) норма, что единственным источником государственной власти является народ Кыргызстана, который осуществляет ее непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. В Декрете указывается, что "полномочия и функции, закрепленные Конституцией за президентом КР, Жогорку Кенешем КР и правительством, возлагаются на временное правительство". Однако система сдержек и противовесов, предусматривает согласно ст.48 Конституции, что некоторые полномочия главы государства могут быть им самим переданы Премьер-Министру, членам правительства и другим должностным лицам. Закономерен вопрос, можно ли было у президента в случае стойкой невозможности осуществлять свои полномочия, добиться возложения полномочий на спикера Жогорку Кенеша в соответствии со ст.52 действовавшей на тот период Конституции? Парламент же мог быть распущен исключительно по решению о самороспуске, прежний депутатский корпус Жогорку Кенеша как раз настаивал на продолжении осуществления своих полномочий в рамках Конституции, поскольку

<sup>12</sup> Дуйсенов Э.Э. // Только депутатом быть обязан? / Слово Кыргызстана 8 октября 1998 г.

<sup>13</sup> Дуйсенов Э.Э. Докт. дисс. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика). - Алматы, 2003. - С. 131.

<sup>14</sup> Дуйсенов Э.Э. Докт. дисс. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика). - Алматы, 2003. - С. 132.

ситуация в Кыргызстане была крайне нестабильной, была реальной угрозой гражданского противостояния.

Основной Закон не предусматривает такой категории, как "свержение антинародного режима", поскольку в 2009 году экс-президенту К.Бакиеву на тот момент было оказано доверие большинством электората Кыргызстана. Полагаем, что, провозгласив себя правовым государством, все же стоит задуматься над проблемой цивилизованной формы передачи власти.

Данный блок проблем, к сожалению, не был решен, и Кыргызстан подошел к этому вопросу уже в несколько иной форме в апреле 2010г. Очередная революция опять выдвинула проблему легитимности новой власти, которая узурпировала прежнюю систему. В юридически понимаемом смысле, исходя из "буквы и духа закона", следует отметить, что иницированный новой властью референдум определил новые векторы развития, сама парламентская форма правления некоторыми учеными-конституционалистами рассматривается "как совокупность приемов и

способов осуществления государственной власти парламентом, где парламентская власть имеет доминирующее положение по отношению ко всем другим ветвям власти, включая возможность формирования, исключительную подконтрольность и подотчетность правительства перед парламентом. Однако следует четко дифференцировать парламентскую форму правления от "правления парламента", от так называемой "диктатуры парламента".

Полагаем, что разумной формой реализации будет концепция "рационализированного парламентаризма", которая эффективно функционирует в Российской Федерации, Республике Казахстан и которую следует взять на "вооружение". Также разделяем мнение российских ученых, что "наиболее эффективной система государственного управления является там, где президент выступает как глава правительства или же там, где правительство во главе с Премьер-Министром, назначаемое и контролируемое парламентом, функционирует как управленческий институт самостоятельно".

**Рецензент: д.ю.н., профессор Алибеков С.**