

Эркулова Г.К.

О РОЛИ ПАРЛАМЕНТА В УПРАВЛЕНИИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

G.K. Erkulova

ABOUT THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE MANAGEMENT OF POLITICAL PROCESSES IN KYRGYZSTAN

УДК:340/56

В статье анализируется ведущая роль Парламента Кыргызстана - государственного органа способного реально управлять и осуществлять контроль над современными политическими процессами.

The article analyzes the leading role of Kyrgyzstan's Parliament - the state body able to manage and supervise the modern political processes.

Попытка анализа становления, развития и функционирования высшего представительного органа в Кыргызстане продуктивна именно с позиций определения важнейшей категории науки – парламентаризма. 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” [1].

Важным представляется изучение принципов парламентаризма, которые нашли законодательное закрепление в нормативных правовых актах, в конституциях, иначе говоря, конституционно-правовых основах парламентаризма. Понятие парламентаризма, по утверждению И.И. Степанова, отражает особенности исторического момента, общественного и государственного бытия каждой конкретной страны, национальных традиций, правовой культуры и политической воли народа.

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 основанием для становления и развития парламентаризма как особой системы организации государственной власти в демократическом государстве.

Начало процессам парламентаризации в государственно-правовом развитии Кыргызстана, впервые было заложено общесоюзной конституционной реформой 1988 г., когда были приняты законы об изменениях и дополнениях в Конституцию СССР, о выборах народных депутатов. 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 надзора[2].

Так, Верховный Совет Киргизской ССР 23 сентября 1989 г. принял 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”. Согласно положениям этих законов, Верховный Совет стал постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Киргизской ССР. Законом “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Киргизской ССР” учреждался Комитет конституционного надзора Киргизской ССР [3].

Декларация о государственном суверенитете Кыргызской Республики от 15 декабря 1990 г., впервые закрепив принцип разделения государственной власти, позже был заложен в основу Конституции Кыргызской Республики (КР), принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета республики двенадцатого созыва 5 мая 1993 г.

Конституция КР коренным образом изменила конституционно-правовой статус Верховного Совета. Изменения заключались в оформлении отказа от единой системы Советов как “полновластных” органов; был ликвидирован институт Президиума Верховного Совета; Конституция установила не только новое название высшего представительного органа – “Жогорку Кенеш”, но и принципиально иные основы организации его деятельности. 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.

Самороспуск Жогорку Кенеша КР двенадцатого созыва в сентябре 1994 г. и всенародный референдум о создании двухпалатного парламента от 22 октября 1994 г. Жогорку Кенеш приобрел новую модель организации представительного органа. Так, в ходе выборов 5 и 19 февраля 1995 г. был сформирован новый парламент – Жогорку Кенеш. Посредством принятого Закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию, одной из основных целей этих поправок стало дальнейшее совершенствование законодательной ветви государственной власти.

Реализация новых положений Конституции КР предполагала совершенствование 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”, в соответствии с которым в феврале – марте 2000 г. прошли выборы в Законодательное собрание и Собрание народных представителей Жогорку Кенеша второго созыва. Однако через три года Парламент Кыргызстана, согласно уже новой редакции Конституции КР, принятой на референдуме 2 февраля 2003 г., приобретает совершенно иной конституционно-правовой облик, он является уже однопалатным Парламентом в составе 75 депутатов, избираемых по одномандатным территориальным избирательным округам.

Парламент Кыргызстана, за последние двадцать лет прошел трудный путь от Верховного Совета до современной модели Парламента. По мере становления кыргызской национальной государственности, поступательного движения Кыргызстана по демократическому пути, стало возможным становление и развитие парламентаризма как основы современного государственного строительства суверенной Кыргызской Республики.

Проанализируем изменения, которые произошли с момента принятия новой редакции Конституции КР (2010г.). Парламент постоянно держит в центре своего внимания все приоритетные направления общественно-политической, социально-экономической жизни страны. Жогорку Кенешем неоднократно рассматривались вопросы об укреплении правопорядка и общественной безопасности, восстановлении законности и конституционного порядка, об обеспечении деятельности работы судебных органов власти, активно шел диалог с представителями гражданского общества. Сформирована правовая база для работы Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда (постановления от 13 сентября 2012 года N 2280-V, от 13 сентября 2012 года N 2281-V, от 27 сентября 2012 года N 2297-V, от 21 ноября 2012 года N 2498-V, от 28 ноября 2012 года N 2530-V, от 16 января 2013 года N 2661-V, от 15 мая 2013 года N 3065-V).

Поручения, рекомендации парламента сыграли свою позитивную роль, во многом сняв напряженность по рассматриваемым вопросам (постановления Жогорку Кенеша “О ходе выполнения постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики “Об обеспечении национальной безопасности, о ситуации в приграничных территориях южного региона Кыргызской Республики, состоянии охраны государственной границы и проблемных вопросах служебно-боевой деятельности Пограничных войск Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики” N 404-V от 29 апреля 2011 года”; “О принятии Обращения к депутатам Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан” о ратификации Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о порядке осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности на территории республик от 31 октября 2012 года N 2433-V; “О чрезвычайной ситуации, связанной с закрытием железнодорожной станции Маймак Таласской области” от 14 ноября 2012 года N 2473-V; “О ходе выполнения постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики “Об итогах работы временной депутатской комиссии по изучению сложившейся обстановки в Государственной службе исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики” N 1662-V от 22 февраля 2012 года”; от 27 марта 2013 года N 2913-V “Об итогах общереспубликанского тестирования и конкурсного зачисления по нему в высшие учебные заведения: проблемы и перспективы” и др.).

Как отмечает торага Жогорку Кенеша, в целях объединения усилий народа Кыргызстана в решении задач устойчивого развития Кыргызской Республики, повышения авторитета человека труда в обществе и его созидательной роли в современной жизни страны 2013 год в Кыргызской Республике был объявлен Годом труженика, а 2014 год – годом укрепления государственности.

Произошли изменения в самом Жогорку Кенеше. Так, решением Жогорку Кенеша 11 января 2012 года количество комитетов было сокращено с 16 до 13.

С 1 ноября 2012 года в Жогорку Кенеше функционируют 14 комитетов.

Учитывая приоритетную государственную политику в сфере борьбы с коррупцией (создание Антикоррупционного Совета при ГКНБ) в структуре Жогорку Кенеша был вновь восстановлен Комитет по противодействию коррупции. В соответствии с поправками в Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» закреплены права депутатов Жогорку Кенеша объединяться в депутатские группы, которые могут официально присоединяться к коалиционному большинству или к оппозиционному меньшинству. Депутатская груп-

па - объединение трех и более депутатов Жогорку Кенеша.

Принята Стратегия развития Жогорку Кенеша до 2016 года (31.01.2013). Стратегия охватывает все полномочия Жогорку Кенеша – законодательную, представительскую и контрольную; работу профильных комитетов и парламентских фракций, взаимодействие парламента с другими государственными органами и гражданским обществом.

Важно отметить, что актуальными остаются вопросы социальной политики - проблемы семьи, детей, охраны здоровья, социальных гарантий, лиц, проживающих и работающих в условиях высокогорья, и другие. Так, Законом "О социальной защите членов семей погибших и пострадавших лиц в результате событий, произошедших в апреле-июне 2010 года" устанавливаются основные и дополнительные виды и размеры социальных гарантий для членов семей погибших и пострадавших в период событий апреля-июня 2010 года лицам. Сфера действия Закона распространяется на детей погибших лиц - до достижения ими возраста восемнадцати лет, на родителей (отца, мать) погибших лиц - по достижении ими пенсионного возраста в случае, если погибший был единственным ребенком и на пострадавших лиц. Законом ужесточена ответственность за принуждение к вступлению в фактические брачные отношения с лицом, не достигшим семнадцатилетнего возраста, а также принуждение женщины к вступлению в брак, похищение женщины для вступления в брак или воспрепятствование вступлению в брак.

Внесены поправки в нормы Трудового кодекса, касающиеся прав и обязанностей работодателей и работников. В частности, теперь работодатель обязан ежемесячно представлять государственной службе занятости сведения о наличии свободных рабочих мест (вакансий) с указанием условий и оплаты труда; направление работника в отпуск без сохранения заработной платы по инициативе работодателя не допускается; выходной день переносится в случае совпадения любого из выходных и нерабочего праздничного дня.

Вместе с тем, повышены и требования к работникам. Так, уволить работника можно в случае однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей. Кроме того, одним из оснований прекращения трудового договора, указанных в Кодексе, теперь могут быть также неудовлетворительные результаты испытательного срока. Значимыми в плане защиты интересов и прав разных категорий населения стали и другие законы, принятые Жогорку Кенешем в этой сфере.

Важное значение на сегодняшний день имеет Закон «О внесении изменения в конституционный закон Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики». Процесс формирования Конституционной палаты

все ещё не завершён и до настоящего времени палата полностью не сформирована. В связи с этим закон создает правовое поле для работы Конституционной палаты, предусматривая устранение имеющихся противоречий в действующем законодательстве, и даст возможность начать работу Конституционной палаты при уже избранном составе в количестве 9 судей, которые выберут из своего числа председателя, заместителя председателя, судью секретаря и приступят к работе.

Особое внимание уделяется вопросам правопорядка, обороноспособности, безопасности государства, общества и личности. Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты КР» (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Закон «О судах аксакалов») разработан в целях профилактики преступности и повышения общественной ответственности на местах. Поэтому предлагается предусмотреть возможность на основе убеждения, общественного воздействия выносить справедливое и обоснованное решение без участия судебных органов.

Полагаем, что успеху обозначенных задач будет способствовать развитие института «судов аксакалов». Они являются наиболее доступным механизмом разрешения споров на местах среди сельских жителей, поскольку процедуры рассмотрения споров в них имеют ряд преимуществ по сравнению с обычными судами: это и оперативность рассмотрения споров, и отсутствие строгих формальных процедур рассмотрения дела, и бесплатность рассмотрения дел.

Предполагается регламентировать взаимодействие судов, прокуратуры и других правоохранительных органов с судами аксакалов в рамках Закона по прекращенным уголовным делам о преступлениях небольшой тяжести, предусматривающим наказание, не связанное с изоляцией от общества.

Вместе с тем, в целях гуманизации и развития уголовного законодательства важнейшим направлением является определение возможностей поэтапного сокращения сферы применения уголовной репрессии, путем создания максимально широкой и разветвленной нормативной системы уголовных наказаний, позволяющей иметь гибкую номенклатуру санкций, прежде всего, по отношению к лицам, не представляющим большой общественной опасности. В этой связи предлагается в ряде статей Уголовного кодекса расширить альтернативные лишению свободы виды наказаний (общественные работы, штраф, ограничение свободы, исправительные работы и т.д.).

Учитывая задачи реформирования судебной системы, разрабатываются законопроекты, которые предусматривают изменения в процедуру отбора

судей Кыргызской Республики, закрепление норм об ответственности судей, имеющих большой процент отменяемости судебных актов от общего числа рассмотренных дел и судебных материалов в год по мотивам грубого нарушения норм материального и процессуального права.

Внесены поправки в Кодекс об административной ответственности. Предусматривается наложение административного штрафа за незаконное перекрытие дорог, то есть за действия физических и (или) юридических лиц, направленных на ограничение прав и свобод граждан на свободное передвижение.

Ужесточены санкции за посягательство на общественный порядок и общественную безопасность. В частности, за заведомо ложный вызов милиции, пожарной охраны, скорой медицинской помощи и других специализированных служб. Согласно новым поправкам увеличены санкции за административные правонарушения в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также за административные правонарушения в жилищно-коммунальном хозяйстве. Например, отныне выброс, сжигание производственного мусора и других предметов в неустановленных местах влекут наложение административного штрафа на должностных лиц от пятидесяти до ста расчетных показателей. Ранее размер штрафа составлял от десяти до двадцати расчетных показателей.

Сделаны определенные шаги для борьбы с коррупцией – одной из главных угроз, препятствующих нормальному развитию нашей страны. В целях совершенствования антикоррупционного законодательства образован Комитет по противодействию коррупции. Проведена антикоррупционная экспертиза проекта Положения «О порядке аккредитации и деятельности органов и организаций иностранных государств по усыновлению (удочерению) детей - граждан Кыргызской Республики на территории Кыргызской Республики». Во исполнение решения Комитета Правительством была создана межведомственная рабочая группа по доработке проекта Положения с учетом результатов антикоррупционной экспертизы и по итогам ее работы постановлением Правительства от 8 мая 2013 года №263 «О внесении изменений и дополнений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики» утверждена новая редакция вышеназванного Положения. Этим же постанов-

лением Правительства внесены изменения и дополнения в постановления Правительства «О порядке формирования и пользования государственным банком данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 2 марта 2010 года №125, «Об утверждении Положения о порядке передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление (удочерение) гражданам Кыргызской Республики, а также иностранным гражданам» от 27 августа 2011 года №521.

Однако, в целом все принятые законы направлены на оптимальное и оперативное законодательное упорядочение общественно-политической, социально-экономической жизни страны, укрепление общественного согласия, стабильности, защиту прав граждан, воспрепятствование коррупции, гуманизацию уголовного законодательства, совершенствование судебной системы, отраслей образования и здравоохранения и др.

Говоря о законодательной деятельности Жогорку Кенеша, необходимо отметить, что каждый раз при рассмотрении многих важных проблем, несмотря на наличие принципиально диаметральных позиций, понимание депутатами реального состояния того или иного вопроса, проблем бюджета республики, интересов государства всегда брало верх и позволяло достигнуть общего консенсуса при их обсуждении [5].

Полагаем, что сегодня в Кыргызстане реально функционирует государственный институт, который призван разрешать противоречия, возникающие в обществе и управлять политическими процессами.

Список использованной литературы:

1. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики: вопросы парламентаризма // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – 1999. – №1. – С. 203.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – С. 87–90.
3. Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР. – 1989. – №17. – Ст. 135, 137, 138. 6
4. Борубаев А.А. Роль Собрания народных представителей в консолидации общества // Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2002. – №2. – С. 12.
5. © Официальный интернет-сайт 2011 Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. (В соответствии с ч.3 ст. 20 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» отчет о деятельности Жогорку Кенеша с 1 сентября 2012 по 30 июня 2013 года.)

Рецензент: к.ю.н. Мурзабекова Ж.Т.