

Муратбаева Г.Н., Абдикеримов К.К.

СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

G.N. Muratbaeva, K.K. Abdikerimov

THE ESTABLISHMENT, DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE JOGORKU KENESH OF THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 328 (575.2) (04)

В данной статье рассматриваются становление, развитие и функционирование Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

This article discusses the formation, development and functioning of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic.

Общеизвестно, что использование понятия “парламентаризм” предполагает его изучение под углом зрения конституционно-правовых наук. Более того, оно является одним из центральных понятий науки конституционного права.

Попытка анализа становления, развития и функционирования высшего представительного органа в Кыргызстане наиболее 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]. В рамках науки конституционного права 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 юридическим 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]. Верховный Совет Кыргызской ССР 23 сентября 1989 г. принял соответственно законы “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Кыргызской ССР”, “О выборах народных депутатов Кыргызской ССР”, “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Кыргызской ССР”. Согласно положениям этих законов, Верховный Совет стал постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Кыргызской ССР. Законом “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Кыргызской ССР” учреждался Комитет конституционного надзора Кыргызской ССР [3]. 12 апреля 1990 г. из Конституции Кыргызской 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., учреждение съездов народных депутатов союзных республик было оставлено на их усмотрение, исключив императивное указание, предусмотренное изменениями в союзной Конституции от 1 декабря 1988 г.

Конституционным актом, имевшим важное значение для парламентаризации, явилась Декларация о государственном суверенитете

Кыргызской Республики от 15 декабря 1990 г., тем самым впервые закрепив принцип разделения государственной власти, который в качестве основополагающего принципа нового конституционного строя 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 юридическом 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, отразив правовые стандарты парламентаризма. Жогорку Кенеш в соответствии с принципом разделения государственной власти стал постоянно действующим высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть, а также контрольные функции. Так, 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. 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” [4].

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 парламента – Жогорку Кенеш, состоявший из Законодательного собрания в составе 35 депутатов и Собрания народных представителей в составе 70 депутатов. Посредством принятого Закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию, одной из основных целей этих поправок стало дальнейшее совершенствование законодательной ветви государственной власти. 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”, 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. 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 парламентаского контроля наделен особыми правами.

Парламент Кыргызстана, за последние двадцать лет прошел трудный путь от Верховного Совета до современной модели Парламента, соответст-

вующей духу и требованиям парламентаризма. 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. В этом, заключается историко-правовая особенность становления парламентаризма в Кыргызстане.

Рассмотрим новейшие 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 N2433-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 верно 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.

Произошли изменения в самом Жогорку Кенеше. Так, решением Жогорку Кенеша 11 января 2012 года количество комитетов было сокращено с 16 до 13. Комитет по правам человека, равным возможностям и общественным объединениям был присоединен к Комитету по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и местному самоуправлению и стал именоваться Комитетом по правам человека конституционному законодательству и государственному устройству; Комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию и Комитет по транспорту, коммуникациям, связи, архитектуре и строительству были объединены в Комитет по развитию отраслей экономики; Комитет по молодежной политике, развитию физической культуры и спорта был присоединен к Комитету по образованию, науке, культуре, информационной и религиозной политике и стал именоваться Комитетом по образованию, науке, культуре и спорту.

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 группа - 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.

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.

Так, если ранее за принуждение к вступлению в фактические брачные отношения с лицом, не достигшим семнадцатилетнего возраста предусматривались исправительные работы на срок до двух лет, либо ограничение свободы на срок до пяти лет, то с внесением изменений в Уголовный кодекс срок исправительных работ - до двух лет, срок ограничения свободы - до пяти лет.

Похищение лица, не достигшего семнадцатилетнего возраста, для вступления в фактические брачные отношения отныне наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

Похищение же женщины для вступления в брак вопреки ее воле - наказывается лишением свободы на срок от пяти до семи лет.

Важным событием явилось принятие нового Жилищного кодекса Кыргызской Республики, с учетом реалий сегодняшнего дня и принципиально новых подходов к сложившимся жилищным правоотношениям и международным требованиям, а также целого пакета изменений в другие законы. Кодекс впервые включает в себя понятие сервитута жилых помещений. На данный момент сервитутные отношения уже возникают, но их разрешение было невозможным в силу отсутствия специальных норм для жилых помещений.

В целях реализации одного из важных элементов права на достаточное жилище, как сохранность прав на использование жилого помещения, предложены нормы, препятствующие такому явлению, как изъятие жилого помещения или принудительное выселение. Предложены подробные основания для выселения граждан, уточнен исчерпывающий перечень прекращения прав на жилые помещения.

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; отправление 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 изберут 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.

Достижению обозначенных выше задач будет способствовать развитие такого института, как «суды 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.

Ужесточены нормы Уголовного, Уголовно-исполнительного, Уголовно-процессуального кодекса, направленные на противодействие и усиление ответственности за преступления, совершаемые против половой неприкосновенности малолетних и несовершеннолетних лиц. Предлагается применение химической кастрации - введение антиандрогенных препаратов, блокирующих либидо, за полгода до освобождения заключенного. Срок наказания, возможность применения лекарственных средств будут определяться медико-экспертной комиссией.

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, препятст-

вующих 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». По сути, решение Комитета способствовало предотвращению принятия Правительством коррупциогенного положения. 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 постановлением 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, социаль-

но-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].

Литература:

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 Киргизской 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: д.ю.н., профессор Шаршеналиев А.