

Алтыбаева А.Т.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ПАРЛАМЕНТАРИЗМДИ
КАЛЫПТАНДЫРУУНУН КӨЙГӨЙЛӨРҮ ЖӨНҮНДӨ

Алтыбаева А.Т.

О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

A. Altybaeva

ON THE PROBLEMS OF THE FORMATION OF PARLIAMENTARISM
IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 342.384.2 (575.2) (043.3)

Макалада Кыргыз Республикасында парламентаризмдин калыптанышы жана өнүгүшү тууралуу сөз болот. Өкүлчүлүктүү демократиянын органынын жыйынды чечими парламент болуп саналат. Мындан тышкары, парламенттин чечимдери алдын ала ойлонулган биргелешкен ой процесстеринин натыйжасы. Кыргыз элинин тарыхый тажрыйбасы мамлекеттик деңгээлдеги масштабдуу маселелерди чечүүдө ийгилик жарандык коомдун саясий чечимдерди кабыл алуу процесстерине канчалык деңгээлде тартылганынан көз каранды экенин көрсөтүп турат. Конкреттүү тарыхый шарттарда бийлик менен жарандык коомдун өз ара байланышынын ар кандай формалары жана тиешелүү өз ара аракеттенүү механизмдери калыптанган. Мамлекеттик структуралар иштелип чыкты, алардын өз ара мамилелери жана баш ийүү мамилелери макулдашылды. Өкүлчүлүктүү жана мыйзам чыгаруучу органдарды уюштуруунун жана ишинин формалары, түрлөрү белгиленген. Кыргызстанда коомдук өнүгүүнүн негизи болгон «демократия», «парламентаризм» түшүнүктөрү табигый түрдө пайда болгон. Байыртадан эле кыргыздардын коомдук түзүлүшүнө элдик демократиянын жана парламентаризмдин белгилери мүнөздүү болгон. Бардык мезгилде бийликтин өкүлчүлүктүү органдары элдин саясий турмушунда маанилүү роль ойноп келген.

Негизги сөздөр: президент, парламент, демократия, бийлик, мамлекет, мыйзам, жарандык коом.

В статье рассматриваются вопросы формирования и развития парламентаризма в Кыргызской Республике. Консолидированное решение органа представительной демократии – это парламент. Кроме этого, решения парламента – это следствие совместных мыслительных процессов, заранее обдуманные. Исторический опыт кыргызского народа показывает, что успех в решении крупномасштабных проблем государственного уровня зависит от степени вовлеченности гражданского общества в процессы принятия политических решений. В конкретных исторических условиях формировались различные формы взаимосвязи и соответствующие механизмы взаимодействия между властью и гражданским обществом. Вырабатывались государственные структуры, согласовывались их взаимоотношения и отношения подчиненности. Устанавливались формы, типы, виды и разновидности организации и деятельности представительных и законодательных органов. Понятия «демократия» и «парламентаризм», ставшие основой общественного развития в Кыргызстане, возникли закономерно. Еще с древних времен общественному устройству кыргызов были присущи признаки народной демократии и парламентаризма. Во все времена представительные органы власти играли важную роль в политической жизни народа.

Ключевые слова: президент, парламент, демократия, власть, государство, закон, гражданское общество.

The article deals with the formation and development of parliamentarism in the Kyrgyz Republic. The consolidated decision of the body of representative democracy is the Parliament. In addition, the decisions of the parliament are the result of joint thought processes, thought out in advance. The historical experience of the Kyrgyz people shows that success in solving large-scale problems at the state level depends on the degree of involvement of civil society in political decision-making processes. In specific historical conditions, various forms of interconnection and corresponding mechanisms of interaction between the authorities and civil society were formed. State structures were developed, their mutual relations and relations of subordination were coordinated. Forms, types, and varieties of organization and activities of representative and legislative bodies were established. The concepts of "democracy" and "parliamentarism", which became the basis of social development in Kyrgyzstan, arose naturally. Since ancient times, the social structure of the Kyrgyz was characterized by signs of people's democracy and parliamentarism. At all times, representative bodies of power have played an important role in the political life of the people.

Key words: president, parliament, democracy, power, state, law, civil society.

В Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года, которая выступает основным концептуальным документом в обозначении роли и значения парламента в жизнедеятельности страны, были определены проблемы, перспективы до 2021 года.

В этой стратегии обозначается, что несмотря на то, что данный документ является основополагающим в обозначении путей развития парламента, он «...не ставит целью ответить на весь комплекс вопросов развития страны. Предполагается, что актуальные проблемы, обозначенные здесь, найдут свое решение в общестрановой стратегии, которая будет разработана и принята позже с участием всех ветвей власти и широкого круга гражданского общества».

Между тем, как обозначается «...основная миссия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики VI созыва остается неизменной – дальнейшее укрепление парламентаризма и усиление роли Жогорку Кенеша в обеспечении благосостояния народа и развития Кыргызстана». Или цель деятельности парламента - «...формирование сильного и устойчивого

парламента, фокусирующего представительские, законодательные и контрольные функции на развитие Кыргызстана».

Вышеуказанное говорит о значимости в политико-экономическом преобразовании страны именно парламента, которая станет основным центром принятия решения.

Более того, одними из предполагаемых результатов реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года является то, что Жогорку Кенеш становится основным субъектом развития страны, государственным органом, показывающим цели и направления развития Кыргызстана; возрастет авторитет Жогорку Кенеша на международной арене, как единственного в Центральной Азии государственного органа, взявшего на себя ответственность вести страну путем парламентской демократии.

Иначе говоря данная Стратегия нацелена на повышение роли парламента в политической жизни общества.

Однако, уже прошедшие выборы в парламент 4 октября 2020 года, и в последующем произошедшие события 5-6 октября, показали, что народ поставил ультиматум на отмене выборов (прошедшие с многочисленными нарушениями), и требования ухода Президента Кыргызской Республики показали и подчеркнули необходимость изменения политического расклада в стране.

В последующем Президент Кыргызской Республики начал обозначать о необходимости проведения конституционной реформы, с переходом на президентскую форму правления (или смешанную) и к избранию депутатов парламента по одномандатным округам (и часть по партийным спискам) [1].

Этому и способствуют взгляды и идеи отдельных общественных и научных деятелей. Например, обратим лишь на последние, политолог Ж.Сааданбеков говоря о преимуществах президентской формы правления, отмечает, что наша страна именно «...сейчас особенно нуждается в сфокусированном руководстве, ибо весь мир охвачен экономическим кризисом, пандемией, гибридной и холодной войнами» [2].

Подобные идеи, лидер политической партии «Ата-Мекен» О.Ч. Текебаев, опровергает и говоря о переходе к президентской форме правления, Кыргызстан отбросит на тридцать лет назад [3], приводит следующее обоснование «...59 стран являются членами ОБСЕ и Кыргызстан в их числе. Там есть только одна страна с президентским правлением – США. В Европе нет ни одной такой страны. Среди бывших стран Советского союза есть страны с президентским правлением, а у нас сейчас хотят в их ряды. С таким менталитетом мы не сможем осуществить модель США. Система, которая работает в Америке, не бу-

дет работать в Кыргызстане. Там независимые штаты, независимые суды, там есть настоящая свобода слова. У нас же сохранить баланс сможет только парламентская система» [3].

Однако и до сегодняшнего дня в теории государственного управления и права ведется активное обсуждение направления или выбор формы правления.

Основываясь на трудах С.М. Липсета, ученый-исследователь К. Азиз отмечает, что практически на сегодняшний день наука и практика мира еще не предложила оптимальной формы правления государства [4, 48]. Как он утверждает применение различных форм правления в разных государствах имели как положительные стороны, так и отрицательные [4, 48]. В Кыргызстане же по мнению К. Азиза были как президентская, смешанная, так и парламентская формы и все они имели свои плюсы и недостатки [4, 48].

Тем не менее эта полемика продолжается, и она ищет пути правильного выстроения системы управления в государстве.

Как справедливо отмечает Дубанаев Б.С., путь пройденный с момента обретения независимости Кыргызстаном, и постоянное обновление, изменение системы власти, совершенствование Конституции страны, тем самым «...в Кыргызстане народ и политическая элита все еще продолжают поиск оптимального пути организации и функционирования системы органов государственной власти» [5, с. 52]. В то же время он обращает внимание на отдельные проблемы организации деятельности законодательной ветви власти, в их числе выделяет проблемы нормативно-правовой регламентации деятельности парламента, партийно-идеологические проблемы и др. [5, с. 52-56].

Так, анализируя переход в 2010 году на парламентскую форму Ч.Дуйшеналиева и А. Артыкбаевой, обозначают положительные стороны парламентской формы правления [6], и предполагают, что одной из таких плюсов являются интеграция регионов, направленного на лишение при избрании Президента Кыргызской Республики (который представляет электорат либо юга, либо севера), недовольство либо юга, либо севера [6].

В свою очередь, Борубашев Б.И. и Акылбек уулу Н. говоря о переходе в 2010 году на парламентский путь развития, отмечают и о недостатках, которые потребуют дальнейшую оптимизацию деятельности парламента [7, с. 113]. Указанные исследователи, все же отмечают об оптимальности парламентской формы правления, в отличие от иных форм, поскольку по их мнению во всех развитых странах существует именно парламентская форма правления [7, с. 113].

Однако, отдельные исследователи отмечают, что переход к парламентской форме правления в 2010 году было акцентировано внимание на необходимости уменьшения политических полномочий Президента Кыргызской Республики, а ни на определения эффективной формы парламентаризма, т.е. в попытке ограничения президентских полномочий был выход лишь к переходу к парламентаризму без надлежащего определения путей расширения власти законодательного органа [8].

Еще в 2009 году ученый-юрист Мукабаева Г.А. пытаясь придать самостоятельное место Президента Кыргызстана в системе власти, обозначает, что именно в этом случае наблюдаем «...существующую систему сдержек и противовесов более зримо, исходя из существующих реалий. При сопоставлении двух ветвей власти при таком подходе законодательной власти и президентской власти, мы можем рассмотреть приоритетность, во-первых, президентской конституционной инициативы при решении кадровых вопросов, во-вторых, роль президентской воли при принятии того или иного законопроекта, в-третьих, роли президента в формировании экономических программ развития отдельных регионов и в целом республики» [9, с. 74].

По мнению политолога Акматалиева А., преваляирование власти Президента над законодательным обосновывает тем, что при отсутствии единого мнения в Жогорку Кенеше президент «...вынужден брать инициативу в свои руки и проводить реформы исходя из собственного видения» [10].

Соответственно избранный путь парламентаризма в 2010 году остается не идеальным. Да и заложенный в стратегическом документе парламента, Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года обозначенные отдельные совершенствования в эту систему скорее всего остаются не реализованными. Поскольку, события произошедшие в октябре 2020 года, и приход к власти нового Президента Кыргызской Республики и обновление политической конфигурации власти, перечеркивают в принципе парламентский путь развития нашей страны.

Национальная Стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы, который был принят с участием всех заинтересованных сторон, т.е. Президент Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, судебная власть, гражданское общество и другие. Как говорится в данном документе, он направлен на определения системных шагов по дальнейшему развитию страны, ставя достаточно высокие требования перед системой управления, соответствующие ее задачам [11].

При этом, одной из задач Стратегии является - Дальнейшее развитие парламентаризма. Для этого

как предполагается в документе – «Стратегическим ориентиром является построение к 2040 году полноценной парламентской демократии. Кыргызстан выбрал свой путь. В этих целях предстоит огромная работа по развитию политических партий парламентского типа как институтов выражения и политической реализации интересов граждан и институтов формирования представительных органов власти. Наряду с этим к политическим институтам должны быть повышены требования по их прозрачности, а также ответственности за соблюдение выборного законодательства, недопущению коррупционных схем, связанных с подкупом избирателей. Будут внедрены положения, обязывающие партии придерживаться списков партийных кандидатов, за которых проголосовали граждане страны» [11].

В связи с чем и в Стратегии ставятся задачи сбалансированности системы государственного управления, которая в законодательной власти отражается посредством обозначения четких и действенного механизма ответственности парламента, исключения принятия популистических законов, формирование парламента должно идти через партии (которые имеют конкретные программы, отчитывающиеся за свои финансовые средства, и прозрачно формируемые списки) [11]. Все это является следствием огромного массива полномочий Жогорку Кенеша в принятии важного для страны решения, в законодательной деятельности, утверждении бюджета, формировании Правительства и др. [11].

Иначе говоря уже в 2018 году, были обозначены стратегические шаги по развитию парламентаризма и парламента, как основного органа власти в решении вопросов государственного управления, до 2040 г.

На сегодняшний день всенародным голосованием принята Конституция Кыргызской Республики от 11 апреля 2021 года, который и предусматривает новшества по переходу к президентской форме правления.

Как отмечено в справке-обосновании к проекту Конституции Кыргызской Республики – «Необходимость конституционной реформы обусловлена множеством факторов, в числе которых существующие противоречия и пробелы в положениях действующей Конституции, неэффективность установленной системы власти и отсутствие механизмов ее ответственности. Указанные обстоятельства не стали правовыми инструментами для реальных продвижений в экономической и социальных сферах, что вызывает обоснованную критику власти со стороны общества и граждан Кыргызской Республики».

В первую очередь, в Конституции Кыргызской Республики предусмотрено создание Народного курултая, который является совещательным, консультативным и координирующим органом народов-

ластия. Народный курултай осуществляет свою деятельность во взаимодействии с Президентом Кыргызской Республики, Кабинетом Министров Кыргызской Республики и другими государственными органами [12].

При этом, курултай состоит из представителей территориальных, профессиональных, общественно-политических, этнокультурных, конфессиональных и научных сообществ [12].

Введения такого управленческого органа, как институт курултая обсуждается уже давно. Ряд общественных деятелей и ранее предлагали введения этого института.

В частности, Ж. Мадеминов, член организации «Элдик курултай», отмечает, что «источник власти – это народ. Мы предлагаем создание отдельного органа – курултая, куда войдут представители всех айылных округов. В парламенте должно быть намного меньше депутатов, самое оптимальное количество – 70, а может еще меньше. Правительство, президент и этот парламент должны держать отчет перед курултаем. Если курултай признает их работу неудовлетворительной, то все они должны уйти в отставку» [13].

В свое время, доктор юридических наук Б.И. Борубашев как участник проведенного 24 мая 2017 года Национальный курултай Постоянного Народного Кенеша обозначил, что Курултай является собранием народа, органом представления интересов населения [14].

В то же время по его мнению «в перспективе надо дать этому институту определенные полномочия. На собрании прозвучало, что институт должен стать наблюдательным и надзорным органом. Если идти таким путем, то во главе политической системы Кыргызстана будет стоять курултай» [14]. Иными словами по мнению Борубашева Б.И., следует поднять уровень и значение народного курултая формализовав его статус и полномочия.

Введенный Конституцией Кыргызской Республики, предложенный институт курултая, является в действительности одобряемый населением и поддерживаемый гражданским и научным сообществом.

Если обратиться к истории кыргызского парламентаризма, то его первоначальные формы как представительного народного органа возникли в эпоху древнейшего периода общественного устройства в виде советов старейшин (аксакалов), народных собраний, курултаев. На них обсуждались вопросы и принимались важные решения по основным актуальным вопросам жизнедеятельности племени, рода и жизни всего народа. Курултаи в жизни древнего кыргызского народа представляли собой структуры общественной и военной демократии, высший институт власти, принимающий ключевые

решения. В судьбоносные моменты истории именно они принимали решения, определяющие будущее кыргызской государственности. Именно от них берет истоки нынешняя парламентская демократия [15]. До сегодняшнего дня понятия «курултай», «народное собрание», «совет аксакалов» сохранились в качестве традиционных форм народного правления [16].

По мнению некоторых ученых, «у кыргызов всегда была кочевая демократия, в связи с чем на протяжении большей части истории отсутствовала абсолютная централизованная власть хана, не сложился бюрократический аппарат. Разделение на роды и племена, отсутствие централизованной власти, менталитет народа предопределяют тот факт, что оптимальной формой правления для Кыргызстана является парламентская. До советской эпохи существовали курултаи с участием руководителей родов и племен и краткий этап парламентаризма, который начался с установлением конституционной монархии в Российской империи и завершился после установления Советской власти. В советский период выборы депутатов в Верховный совет носили формальный характер. Из этого можно сделать вывод, что парламентаризм в чистом виде берет свое начало с обретения независимости» [7].

Следующим основным моментом Конституции Кыргызской Республики является естественно соотношение политической власти между ветвями власти. Поэтому сначала приведем прямо выдержку из справки-обсуждения к проекту: «Значительному пересмотру с учетом требований народных масс подвергся раздел III Конституции «Органы государственной власти».

Переформатирование институтов президента и правительства с возложением на главу государства ответственности за формирование и работу правительства предполагает, что Президент должен назначать главу Правительства, его заместителей, министров и председателей государственных комитетов. Это назначение осуществляется с согласия Жогорку Кенеша.

Президент вправе освободить по собственной инициативе или по предложению Народного Курултая министров и председателей государственных комитетов, может назначать руководителей иных органов исполнительной власти, глав местных государственных администраций и освобождать их от должности.

Президент наделяется правом вносить законопроекты в Жогорку Кенеш и обращаться к народу с ежегодными посланиями о положении дел в стране.

Естественно здесь же нужно сказать о том, что Президент является «главой государства и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики». За последние десятилетия Кыргызстан претер-

пел многие конституционные реформы, однако президент не был предусмотрен в качестве «руководителя» исполнительной власти.

Иначе говоря представители гражданского общества и экспертного сообщества выступают против перехода к президентской форме правления, и совершенствования конституции в таком виде.

В Новейшее время кыргызский парламент – Жогорку Кенеш претерпевает постоянные трансформации. Всего избрано шесть созывов Жогорку Кенеша. Первый созыв был избран по мажоритарной избирательной системе; второй – по мажоритарно-пропорциональной системе; третий – опять по мажоритарной. Последующие созывы – по пропорциональной системе. Менялось количество депутатов. Двухпалатный парламент, состоящий из Собрания народных представителей и Законодательного собрания, был реформирован в однопалатный. Менялось и предназначение Жогорку Кенеша. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики 2010 года из законодательного органа он превратился в полноценный орган представительной демократии с достаточно широкими полномочиями.

Литература:

1. СМИ - <https://ru.sputnik.kg/politics/20201109/1050372757/kyrgyzstan-zhaporov-konstitutsiya-proekt-obsuzhdenie.html>
2. Сааданбеков Ж.С. Нужен ли нам парламентаризм? http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:18235?place=share-fab
3. Текебаев О.Ч. Возвращение к президентской форме правления отбросит Кыргызстан на 30 лет назад. <https://knews.kg/2020/11/04/omurbek-tekebaev-vozvrashhenie-k-prezidentskoj-forme-pravleniya-otbrosit-kyrgyzstan-na-30-let-nazad/>
4. Азиз К. Парламентарный формат правления: научная полемика о роли и значении конституционно-правового института главы государства. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России № 2(58) 2013. - С. 45-48.
5. Дубанаев Б. С. Кыргызстан на пути к парламентско-президентской республике: проблемы и перспективы. Научный вестник Омской академии МВД России № 4(59), 2015. - С. 52-56.
6. Дуйшеналиев Ч., Артыкбаева А. Становление парламентской демократии: опыт Кыргызской Республики. URL: <http://www.kenesh.kg/Pages/PrintingVersion.aspx?ArticleID=17256>.
7. Борубашов Б.И., Акылбек уулу Н. Парламентаризм в Кыргызской Республике: анализ проблем и пути решения // Вестник КРСУ. 2017. Том 17. № 6. - С. 111-113.
8. Шаболотов Т.Т., Иванов С.Г. Проблемы и пути совершенствования парламентаризма в Кыргызской Республике. [file:///C:/Users/admin/Downloads/problems-i-puti-sovshhenstvovaniya-parlamentarizma-v-kyrgyzskoy-respublike%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/problems-i-puti-sovshhenstvovaniya-parlamentarizma-v-kyrgyzskoy-respublike%20(2).pdf).
9. Мукамбаева Г.А., Конституционно-правовые основы взаимодействия Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша. / Материалы научно-практ. конференции «Становление и развитие парламента и парламентаризма в Кыргызстане» 5-6 октября 2009 г. Иссык-Куль.
10. Акматалиев А. Парламентаризм в Кыргызстане: опыт и проблемы // Алиби. №1. 23.03.2017. URL: <http://www.gezitter.org/society/58580>;
11. Национальная Стратегия развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы. file:///C:/Users/admin/Downloads/natsionalnaya_strategiya_razvitiya_kyrgyzskoy_respubliki_na_2018_2040_gody.pdf.
12. Конституция Кыргызской Республики принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года;
13. Народный курултай как вариант развития Киргизии. <https://www.gosrf.ru/narodnyj-kurultaj-kak-variant-razvitiya-kirgizii/>;
14. Борубашов Б.И. Курултай в Кыргызстане не вылезает из большого скандала https://www.gezitter.org/society/60149_borubashev_kurultay_v_kyrgyzstane_ne_vyilezaet_iz_bolshogo_skandala/;
15. Иванова С.Г. Влияние глобальных факторов на экономическую политику постсоветских стран (на примере КР): дис. ... д-ра полит. наук. Бишкек, 2010;
16. История Киргизской ССР: с древнейших времен до наших дней // С древнейших времен до середины XIX в. Т. 1. / ред. колл.: В.М. Плоских (гл. ред.) и др. Фрунзе, 1984.
17. Алтыбаева А.Т. Особенности нормативно-правового обеспечения бюджетного контроля парламента. Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2020. №. 7. - С. 162-169.