А.К. Келдибеков,
Председатель Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики

Перспективы и задачи законодательной деятельности кыргызского Парламента



Прошедший 2010 год был весьма насыщен событиями в Кыргызстане. Апрельская революция, трагические июньские события на юге страны, проведение референдума по новой редакции Конституции РК, выборы в Парламент страны и, наконец, создание коалиции большинства… Были получены важнейшие по своему значению уроки, из которых нам надо сделать правильные выводы, необходимые для дальнейшего развития нашего государства и общества.

В плане развития государственной системы – новой государственности – нами сделан гигантский шаг вперед. Создана основа для действительно демократической системы государственного управления, основанного на ее главном столпе – принципе разделения ветвей власти.

Изменение формы государственного управления в республике в корне меняет общественно-политическую ситуацию в ней, и сейчас на всех уровнях власти и хозяйствования предпринимаются усилия по решению во весь рост вставших перед страной непростых задач. Сегодня идет, и это главное, возвращение политических и общественных отношений в государстве в правовое русло.

Принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную остается, в том числе и для нас, для Кыргызской Республики, основным принципом организации государственной власти в современном демократическом государстве. И здесь уместно вспомнить одного из основоположников теории разделения властей – Шарля-Луи Монтескье, точно выразившего сущность данного принципа: «Свобода возможна при любой форме правления, если в государстве господствует право, гарантированное от нарушений законности посредством разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которые взаимно сдерживают друг друга». Вот и в нашей стране, в соответствии с ее Основным Законом, заново разделены полномочия между ветвями государственной власти.

Таким образом, и у нас определена и подтверждена главная цель принципа разделения властей: не допустить

не только узурпации власти каким- либо человеком, но и узурпации власти в рамках какого-то одного органа, что в противном случае неизбежно ведет к тирании, нарушению прав и свобод человека. К сожалению, Кыргызстан вплотную столкнулся с этими негативными, внеправовыми, более того – трагическими тенденциями в развития нашего государства и общества, когда законодательные, судебные и исполнительные органы, которые должны были быть самостоятельными и независимыми, практически выполняли частные заказы и были послушным орудием в чьих-то руках. Когда практически отсутствовала система сдержки и противовесов ветвей власти. Апрельские события и последовавшие затем реформы системы государственного управления в Кыргызстане наконец позволили всерьез заняться систематизацией структуры взаимоотношений ветвей власти, включающей в себя четкое разграничение полномочий и предметов ведения, взаимный контроль и уже вышеназванную систему сдержек и противовесов, взаимодействие и координацию деятельности органов власти.

Сейчас мы стоим перед сложными задачами по приведению всего сложного механизма власти в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики.

Справка

Парламент Кыргызской Республики – это общенациональный (общегосударственный) представительный орган, важнейшая функция которого состоит в осуществлении верховной законодательной власти. В нем 120 депутатов. Общегосударственный представительный характер Парламента выражается в том, что, во-первых, именно он является непосредственным представителем и выразителем интересов и воли народа Кыргызской Республики, его суверенитета; что, во-вторых, Парламент, в отличие от других (региональных, местных) представительных органов власти, представляет и выражает интересы и волю не части, а всего населения страны.

В Парламент Кыргызской Республики из 29 партий, участвовавших в предвыборном процесс,е прошли 5 партий, которые набрали наибольшее количество голосов. Это партии «Ата-Журт» (28 депутатов), «СДПК» (26 депутатов), «Ар-Намыс» (25 депутатов), «Республика» (23 депутата) и «Ата-мекен» (18 депутатов).

По окончательным результатам голосования партия «Ата-Журт» набрала 266 923 голоса, или 8,89%. Из 29 партий, которые выставили кандидатов на выборах, 5-процентный барьер также преодолели еще четыре партии – социал-демократы (8,04%), «Ар-Намыс» (7,74%), «Республика» (7,24%) и «Ата-Мекен» (5,6%).

Явка избирателей, по данным ЦИК, составила 1 679 538 человек (55,90%).

Торага (председателю, спикеру) принадлежат важные права по руководству работой Парламента, определению регламента его пленарных заседаний, повестки дня, обеспечению дисциплины на заседаниях. Важнейшими органами современного Парламента являются отраслевые постоянные комитеты. Они были созданы в начале деятельности Жогорку Кенеша и будут работать до истечения срока его полномочий. Образованы 16 комитетов, и обеспечение координации их работы является главной функцией Торага.

Необходимо отметить, что в нашей стране Правительство формирует та партия, которая имеет парламентское большинство, а значит, и несет перед ним ответственность, либо, как в нашем случае, оно формируется коалицией нескольких партий. Сегодня коалиция состоит из трех партий: «Ата-Журт», «Республика», «СДПК». Премьер-министр Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаев является лидером партии «СДПК», первый вице-премьер-

министр О.Т. Бабанов возглавляет партию «Республика».

Сегодня, поскольку данный принцип образования структуры государственных органов осуществляется впервые, соответственно идет ее наладка и отработка, определяются принципы организации и принятия соответствующей нормативно-правовой базы. Хочу особо отметить, что основными принципами функционирования законодательной власти являются коллегиальность в ее деятельности, плюрализм позиций и отсутствие подчиненности. Главные задачи законодательной власти – сформировать четкую и эффективную систему законодательства, а также налогообложения, утверждения бюджета и контроля за его исполнением, как и контроля за деятельностью исполнительной ветви власти. На мой взгляд, учитывая текущую экономическую ситуацию в стране, важнейшая задача законодательной власти сейчас – это, безусловно, создание благоприятного инвестиционного климата, подъем экономики страны.

Одна из главных особенностей роли Торага в Жогорку Кенеше состоит в том, что он выступает в качестве представителя Парламента в его отношениях с другими ветвями власти, такими как Президент страны, Правительство, органы местного самоуправления. Соответственно в его полномочиях и обеспечение взаимодействия ветвей власти. Поэтому личные качества Торага и его авторитет столь важны для становления и укрепления новых институтов власти. В то же время именно Торага с момента своего избрания на этот пост становится основным проводником эффективного взаимодействия между коалиционным большинством и парламентской оппозицией. Это требует от Торага соблюдения нейтралитета при возникновении разногласий между парламентскими фракциями.

Конституция Кыргызской Республики разделила полномочия Президента и Жогорку Кенеша таким образом, что Президент играет важную роль в представлении страны в ее международных отношениях. Однако это не исключает и ведущей роли Торага во внешней политике государства. Одна из основных задач Председателя Парламента заключается в консолидации мнений и позиций различных фракций, в том числе и в вопросах внешней политики страны. В связи с этим возрастает политическая роль института Торага в процессе принятия решений и его влияния на этот процесс. Впервые в нашей истории создан прецедент избрания Торага Парламента из членов парламентского большинства, однако данный факт, безусловно, не должен сказываться на положении парламентского меньшинства – оппозиции. Парламентское меньшинство не стало объединяться в одну оппозицию, и этот факт требует повышения роли Торага как модератора в процессе принятия решений Парламентом, и задачей Торага становится создание условий для реализации интересов всех фракций. Но при этом роль Торага, как модератора, важна и тем, что он должен стимулировать активное участие и конструктивизм оппозиции в Парламенте страны.

Роль и значение Парламента в конституционном механизме государственного управления отражается в его законодательной функции. По характеру осуществляемых полномочий функции группируются следующим образом:

- Законодательная, то есть разработка и принятие законов и иных нормативных актов, обязательных к исполнению на территории страны.

- Бюджетно-финансовая: рассмотрение и принятие бюджета, иных актов о доходах и расходах государства. Таким образом, у Парламента имеется финансовый рычаг воздействия на другие органы власти и на жизнь страны в целом.

- Функция формирования различных государственных органов. Например, Парламент утверждает программу, определяет структуру и состав Правительства и выдвигает кандидатуру на пост Премьер-министра. Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним.

- Контрольная. Эта функция тесно связана с уже перечисленными функциями, поскольку контроль за исполнением принятых решений способствует их реальному воплощению в жизнь.

Парламент осуществляет контроль за исполнением бюджета, заслушивая и утверждая отчет Правительства. Контрольная функция реализуется через депутатские запросы и вопросы представителям различных государственных органов. Одна из форм опосредованного парламентского контроля в сфере защиты прав человека – деятельность омбудсмена, которого избирает Парламент, а в сфере контроля за использованием бюджетных средств – работа Счетной палаты формируемая Парламентом.

Важная роль в Парламенте принадлежит партийным фракциям. Роль партий на выборах в Парламент весьма высока. Естественно, придя вместе в Парламент, депутаты, принадлежащие к одной партии, проводят общую политику. Повестка дня заседаний палат Жогорку Кенеша вырабатывается совместно с лидерами фракций.

***

В заключение хочу особо отметить важность международных и межпарламентских связей. С укреплением законодательной ветви власти межпарламентское сотрудничество выходит на первый план, являясь эффективным механизмом развития и укрепления дружеских отношений с иностранными государствами, мостом к взаимопониманию и сотрудничеству между народами. Мы всецело поддерживаем динамичное развитие межпарламентского сотрудничества путем организации официальных и рабочих визитов наших и иностранных парламентариев, обмена опытом между парламентами, повышения квалификации своих специалистов.

Сегодня у нас уже имеется опыт межпарламентского сотрудничества. К примеру, с российскими коллегами заключено и работает Соглашение между Федеральным Собранием Российской Федерации и Жогорку Кенешем Кыргызской Республики о межпарламентском сотрудничестве. В соответствии с этим документом функционирует постоянно действующая Межпарламентская комиссия по сотрудничеству, которая координирует работу по ратификации международных договоров, проводит консультации по вопросам координации парламентской деятельности. Ведет и работу по установлению постоянных связей между комитетами, комиссиями и депутатскими объединениями Федерального Собрания Российской Федерации и Жогорку Кенеша. Содействует развитию межпарламентских связей, проведению консультаций и обмену информацией во всех сферах межпарламентской деятельности, анализирует состояние сотрудничества между Федеральным Собранием и Жогорку Кенешем и вносит соответствующие предложения по его развитию и совершенствованию, содействует установлению и развитию постоянных связей между аппаратами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Аппаратом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – в целях изучения практики разработки и принятия законодательных актов и совершенствования опыта законотворческой деятельности. Уверен, что указанные сферы сотрудничества будут только расширяться и углубляться.

Я, как Торага Жогорку Кенеша, свой первый официальный визит после проведения парламентских выборов по приглашению председателя Государственной Думы РФ Бориса Грызлова совершил в марте нынешнего года в Российскую Федерацию. На нашей встрече были обсуждены вопросы по углублению межпарламентского сотрудничества. Думаю, что взаимодействие законодательных ветвей власти двух стран и избрание Кыргызстаном парламентской формы правления придадут новый импульс для развития взаимоотношений, и будут претворены в жизнь новые законодательные инициативы парламентариев двух стран.

Мы также наметили активизацию работы в области борьбы с терроризмом и нар-

котрафиком, обсудили проблемы миграции, вопросы изучения русского языка в Кыргызстане. Что особенно важно, были обсуждены проблемы привлечения инвестиций в экономику нашей страны. Также обсуждены и вопросы сотрудничества в области образования. В частности, речь шла о предоставлении образовательных квот российской стороной для граждан Кыргызстана, открытии филиалов российских вузов в Кыргызстане, принятии мер по разработке правовых основ для взаимного признания ученых степеней, а также оказании содействия по внедрению в Национальную аттестационную комиссию КР программы «Анти-плагиат». Отметили, что нужно быстрее ратифицировать все принятые ранее межпарламентские соглашения. В связи с этим мы предложили провести очередное, третье заседание Межпарламентской комиссии по сотрудничеству между ЖК КР и Федеральным собранием РФ в 2011 г., на котором следует обсудить наиболее актуальные вопросы двустороннего сотрудничества и соответствующие предложения.

Также были затронуты вопросы о ходе выполнения подписанного 3 февраля 2009 г. в Москве Соглашения между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о погашении части государственного долга в имущественной форме и списании части оставшейся задолженности КР перед РФ, о ходе выполнения Соглашения между Правительством КР и Правительством РФ о строительстве Камбар-Атинских ГЭС-1, подписанного 3 февраля 2009 г. в Москве. Было решено рекомендовать профильным комитетам ЖК КР и ГД и СФ Федерального Собрания России взять под контроль исполнение указанных соглашений.

Особое внимание было уделено выполнению Договора о правовом статусе граждан РФ, постоянно проживающих на территории КР, и граждан КР, постоянно проживающих на территории РФ, подписанного 13 октября 1995 г. в Бишкеке.

Я уверен, что встречи парламентариев Кыргызской Республики и Государственной Думы Российской Федерации и работа, проводимая Жогорку Кенешем для развития и укрепления межпарламентских связей, имеют важное историческое значение как для Кыргызстана, так и для кыргызского народа.

Совсем недавно, в марте 2011 г., состоялся визит руководителей девяти крупных регионов (Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга, Свердловской, Омской, Оренбургской областей, Алтайского края и др. субъектов России), возглавляемые представителями Администрации Президента и Государственной Думы России, в нашу страну для участия в конференции «Расширение межрегионального сотрудничества Кыргызской Республики и Российской Федерации как фактор обеспечения устойчивого развития экономики». Состоялось подписание следующих двусторонних документов:

- Соглашения о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между администрацией Алтайского края и администрацией Ошской области Киргизской Республики; Меморандум о сотрудничестве между Правительством Омской области Российской Федерации и Областной государственной администрацией Чуйской области Кыргызской Республики;

- Меморандум между Главным управлением Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности и дирекцией Центра семейной медицины – координатора по здравоохранению Ошской области – о сотрудничестве в области здравоохранения и медицины.

Эти и другие документы свидетельствует о том, что мы придаем двустороннему сотрудничеству особое значение. Мы надеемся, что такое тесное сотрудничество поднимет на новую ступень взаимоотношения наших двух стран.

У нас также есть четкий план по установлению межпарламентского сотрудничества с рядом иностранных государств на двустороннем уровне. Кроме того, имеется большой потенциал в совершенствовании международного сотрудничества в рамках МПА

СНГ, МПА ЕврАзЭС и ПА ОДКБ. Указанные организации осуществляют большую и важную работу –например, это разработка рекомендательных (модельных) законодательных актов в целях гармонизации национального законодательства и создания общей нормативно-правовой базы, рекомендации по сближению законодательства государств и приведение его в соответствие с положениями международных договоров и т.д. Нам необходимо активизировать участие в деятельности международных парламентских организаций и усилить двусторонние контакты, что, безусловно, дает широкие возможности для укрепления внутриполитической стабильности и упорядочения внешнеполитических позиций Кыргызстана.

Справка

В настоящее время кыргызско-российские отношения основываются на обширной договорно-правовой базе, включающей более 145 межгосударственных и межправительственных договоров, а также на 94 межведомственных международных договорах, охватывающих все сферы двустороннего сотрудничества.

Принимаются меры по выполнению решений 2-го заседания Межпарламентской комиссии по сотрудничеству между ЖК КР и ФС РФ, состоявшегося 29 сентября 2009 г. в Чолпон Ата, в части разработки правовых основ для реализации органами исполнительной власти двух стран следующих задач:

- открытие в городе Ош КР филиала Кыргызско-Российского славянского университета;

- открытие инновационно-образовательного центра в Бишкеке;

- организация выпуска школьных учебников на русском языке непосредственно в КР;

- установление 20-процентной надбавки от уровня нынешней заработной платы учителям русского языка;

- рекомендация уполномоченным органам РФ и КР провести работу по согласованию количества граждан КР, которым в 2011 г. будет дано разрешение заниматься трудовой деятельностью на территории РФ в соответствии с Соглашением между Правительством КР и Правительством РФ о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28.03.1996 г.;

- рекомендация – связи с тем, что проблема медицинского страхования трудовых мигрантов из КР, работающих в РФ, до сих пор не решена –Правительству РФ и Правительству КР заключить межправительственное Соглашение об обязательном медицинском страховании трудящихся-мигрантов.

Ключевые слова: Конституция; принцип разделения властей; Парламент; законодательство; бюджет; межпарламентские связи.

Keywords: The Constitution; a principle of division of the authorities; Parliament; the legislation; the budget; interparliamentary communications.