

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Ш.Дж. Айтиева, канд. полит. наук, доцент  
Ошский государственный университет  
(Кыргызстан, г. Ош)

DOI:10.24412/2500-1000-2023-6-3-6-11

**Аннотация.** Автор анализирует далеко не простое развитие кыргызского парламентаризма, опыт республики по построению парламента (Жогорку Кенеша) и его объективные проблемы и недостатки. Также был проведен анализ факторов влияния и становления нынешней парламентской системы. Выделен положительный и негативный опыт формирования парламентаризма в республике.

**Ключевые слова:** парламент, парламентаризм, демократия, созыв, избирательные системы, политическая партия.

Во все времена успешное решение масштабных задач государственного значения зависело от степени вовлечения в процесс принятия решений народных масс. Различные формы этой вовлеченности определяются спецификой места и времени, в котором разворачивались исторические процессы, и, следовательно, обуславливают разные формы такой вовлеченности. Это создало механизм сотрудничества между «руководящими силами» и «ведомыми»; соответствующие органы государственной власти; формы их соотношения и взаимодействия; типы, разновидности и организационные формы представительных и законодательных структур.

Революционные события в Кыргызстане показали, в какой степени народные массы повлияли на ход событий, окончательно превративших страну в парламентскую республику. При ближайшем рассмотрении парламентаризма по-кыргызски обнаруживается его последовательная элитарность, уклон в сторону интересов кочевой знати, слаборазвитость законодательных функций, практически полное игнорирование передового международного опыта. В совокупности это симптомы серьезных проблем, которые сопровождали и до сих пор сохраняются в развитии парламентаризма в Кыргызской Республике.

Общественная наука еще не дала четкого и общепринятого описания парламентаризма; термин применяется к различным

формам политических режимов и правления, представительным учреждениям, политологическим категориям, разного рода системам, учениям и т. д. Это означает, что с социальной, политической и правовой точек зрения парламентаризм представляет собой достаточно сложное явление, объясняющее большой интерес, проявляемый политическими, юридическими и другими общественными науками к парламентаризму, объясняет большую и неуклонно возрастающую роль парламента и парламентаризма как объективного явления. Вышеизложенное свидетельствует о том, что парламентаризм следует трактовать как систему государственного управления, в которой существует разделение властей и в которой парламент занимает особое и привилегированное положение. Надо сказать, что парламент и парламентаризм нераздельны: это лучше всего подтверждают Советский Союз, Китай, Куба, Саудовская Аравия и некоторые другие страны, где есть парламенты, но нет парламентаризма [1]. В Советском Союзе, например, не было разделения властей и корпуса профессиональных депутатов, которые на постоянной основе выполняли свои законодательные функции. Законодательные функции принадлежали Политбюро ЦК. Верховный Совет СССР лишь преобразовал директивы, сформулированные высшими партийными структурами, в законы. Во избежание возможных методологических неверных толкований

хотелось бы уточнить некоторые моменты концепции парламентаризма.

- Во-первых, форма государственного управления определяется ролью главы государства, а не парламента.

- Во-вторых, «господство парламента» – условная формула: его природа и особенности организации не позволяют парламенту доминировать над исполнительной властью.

На самом деле исполнительная власть в лице президента или премьер-министра намного сильнее любого, каким бы «доминирующим» ни был парламента. Это заблуждение, что парламента может управлять сам по себе и отдавать приказы другим ветвям власти. При парламентской системе премьер-министр, а не спикер парламента, является центральной политической фигурой.

Парламентаризм в наши дни есть продукт исторического творчества многих народов, каждый из которых что-то добавил к этому институту. Как и многие другие народы, кыргызы тоже внесли свой вклад в этот процесс. Несогласные с этим постулатом отрицают возможность построения парламентаризма в Кыргызстане, как развивающейся стране [2].

После обретения независимости Кыргызстан начал строить правовое государство, а это означало, что путь будет долгим и тернистым. Учение о правовом государстве имеет прочные корни и предпосылки; каждая новая идея опирается на все предыдущие идеи; и каждый новый шаг подготавливается опытом, который люди накапливают с течением времени. Кыргызские кочевники несколько тысячелетий жили без писаных законов, в то время как остальное человечество пережило несколько социально-экономических этапов (греко-римский, англо-французский, современный и новейший). Только недавно кыргызы восприняли идеи парламентаризма, которые гораздо раньше восприняла мировая общественная мысль. Это не должно означать, что у кыргызов никогда не было подобного опыта в прошлом.

Парламентаризм по-кыргызски опирался на преемственность (на Западе парламентаризм опирался на разделение вла-

стей). Истоки современного кыргызского парламентаризма – в народных собраниях – курултаях и жыйынах, уходящих корнями в архаическую эпоху, что не согласуется с западноевропейским представлением о парламенте как высшем законодательном и представительном органе государственной власти.

Курултай, жыйыны и другие подобные структуры народного волеизъявления (с учетом национальной и местной специфики) были естественными прообразами кыргызского парламентаризма в том виде, в каком мы его знаем сегодня. В отличие от западных парламента, эти институты, оставаясь представительными структурами, так и не превратились в законодательные структуры; они так и не стали структурами, защищавшими интересы простого народа, а остались собраниями знати.

Исчезнувшие в декабре 1991 г. Советы (эта структура была известна под разными названиями в разные эпохи), являющиеся признанными мировой парламентской практикой легальными, полноправными представительными законодательными органами власти; их опыт сыграл огромную роль в построении и укреплении государственности и правопорядка на постсоветском пространстве. Этот факт нельзя отрицать. Роль и значение курултаяев и жыйынов следует обсуждать в контексте советского наследия [3].

Такой подход можно наблюдать в теории и практике парламентаризма за рубежом. Родиной парламентаризма принято считать Англию: с 13 века, королевская власть ограничивалась собранием крупнейших феодалов, высших духовных лиц (прелатов) и представителей городов и графств (сельских территориальных единиц). Позднее подобные представительства всех сословий появились в Польше, Венгрии, Франции, Испании и других странах; постепенно они превратились в представительные учреждения современного типа или были заменены ими. Следует сказать, что преемственность – один из важнейших элементов западного парламентаризма; он занимает видное место в мировой парламентской практике [4].

В составе Советского Союза Кыргызстан формально была парламентской республикой, в которой первый секретарь ЦК был избран. Коммунистическая партия Киргизии была центральной фигурой. По Конституции Киргизской ССР 1978 г. Верховный Совет Киргизской ССР де-юре был высшим органом государственной власти республики, а власть де-факто принадлежала Коммунистической партии Киргизии. Верховный Совет Киргизской ССР 12-го созыва был последним парламентом советского типа. Парламент Кыргызстана оставался высшим органом власти до 1994 года, когда в соответствии с первой поправкой к Конституции был создан двухпалатный Жогорку Кенеш (термин – дословный перевод Верховного Совета на кыргызский язык), превративший парламент из органа высшей власти в один из ветви государственной власти. В 1995 году на постоянной и профессиональной основе начал работу постоянно действующий и профессиональный Жогорку Кенеш первого созыва [5]. С того времени в стране были избраны парламенты пяти созывов, два из которых были распущены. Это означает, что процесс был далеко не простым и определенно не гладким. Отметим еще одну особенность кыргызской парламентской демократии, без которой невозможно правильно оценить ее основные черты и живучесть. Здесь имеется в виду конформизм депутатов, овладевших искусством подстраиваться под всевозможные политические контексты, преследуя при этом свои личные интересы; это объясняется переходным характером кыргызской демократии и отсутствием реальных демократических институтов и политических партий.

С момента обретения независимости от Советского Союза в 1991 году Кыргызстан пытался построить функционирующую парламентскую систему, но со смешанными результатами. На первых выборах в стране, состоявшихся в октябре 1991 года, Аскар Акаев вернулся без сопротивления. Поначалу казалось, что он был привержен экономическим и политическим реформам. Однако обвинения в коррупции и подтасовке результатов голосования вско-

ре всплыли на поверхность, и к 2005 году Акаев все еще оставался на своем посту, несмотря на обещание уйти в отставку по истечении срока его полномочий. Это привело к протестам и окончательному падению Акаева в ходе того, что стало известно как Тюльпановая революция. Он был заменен лидером оппозиции Курманбеком Бакиевым после убедительной победы, в ходе которой он также пообещал значительные политические реформы. Когда эта реформа не была проведена, в 2010 году последовала вторая революция, которая привела к этническому насилию, особенно между киргизами и узбеками на юге страны.

Эта революция, которая в целом задает тон сегодняшней политике Кыргызстана, привела к референдуму, который сократил президентскую власть и предложил новую конституцию, которая превратила Кыргызстан в 120-местную парламентскую демократию, в которой ни одна партия не могла доминировать и где партии, основанные на этнической принадлежности или религии, были запрещены [6].

Хронология развития парламентаризма в Кыргызстане условно разделена на следующие этапы.

Первый созыв (1995-2000) был избран на основе мажоритарной избирательной системы, что означает, что победа досталась тем кандидатам, которые набрали 50% плюс один голос. Собрание народных депутатов, состоящее из 70 членов, собиралось на сессии, в то время как вторая палата, Законодательное собрание, состоящее из 35 депутатов, работало на постоянной основе. Кандидаты либо выдвигались в основном трудовыми коллективами и собраниями избирателей, либо были независимыми. Страна не могла позволить себе курс по основам парламентаризма, даже несмотря на то, что новоизбранные депутаты ранее ничего не знали о парламентской системе.

Но парламент был плохо организован, в то время как пережитки советского парламентаризма и политическое наследие прошлого проявлялись в небрежном законодательстве и слабом контроле за правительством. Депутаты были избраны в ос-

новном из числа высших должностных лиц и директоров крупных промышленных предприятий, что объясняет их конформизм. Стало меньше женщин, меньше представителей нетитульных национальностей и меньше людей с низкой квалификацией, чем раньше. Парламент, очевидно, был более бюрократизирован и выглядел олигархическим, мононациональным и мужским.

Депутатов удерживали вместе не их политические убеждения, скорее ими руководили личные и профессиональные интересы, дружба, региональные и племенные объединения. Оппозиция все еще была разобщена, ее организационная структура расплывчата, а политические требования неясны. Беззастенчиво процветали теневой лоббизм и коррупция. Депутаты были неравномерно распределены по парламентским комитетам и в целом все равно игнорировали их заседания.

Второй созыв (2000-2005 годы) был избран на основе мажоритарно-пропорциональной системы; в Ассамблее народных представителей было 45 депутатов, в Законодательном собрании – 60 депутатов, пятнадцать из них избирались по партийным спискам. В нем приняли участие девять партий и два избирательных блока; победили пять партий; депутаты получили свободные представительские мандаты.

Ассамблея народных представителей попыталась определить политическую принадлежность депутатов, но две группы, ставшие результатом этих усилий, не оказали никакого влияния на политическую жизнь страны. Парламент оставался раздробленным на группы, движимые личными предпочтениями; депутаты из одних и тех же населенных пунктов, как правило, держались вместе.

Приобретя определенный (хотя и не огромный) опыт, депутаты все равно ничего не сделали для улучшения парламентаризма в своей стране; это все еще было собрание бюрократов (60% его депутатов были государственными служащими) и олигархов (25% депутатов были богатыми бизнесменами).

Третий созыв (2005-2007 гг.) избирался большинством голосов; 74 депутата были либо выдвинуты партиями, либо баллотировались как независимые кандидаты. В общем, две пропрезидентские партии – Алга, Кыргызстан! и Адилет – провели выборы примерно с половиной мест. Депутаты имели свободные представительские мандаты.

Политический плюрализм был более очевиден, но не мог быть реализован из-за отсутствия знаний о том, как прийти к качественному законодательству и контролю. Депутаты по-прежнему были в основном олигархами и бюрократами; в парламенте оказалось еще больше конформистски настроенных бизнесменов.

Четвертый внеочередной созыв (2007-2010 годы) состоял из 90 депутатов, избранных на пропорциональной основе. Три из 20 партий, баллотировавшихся в парламент, получили места; пропрезидентская народная партия «Ак жол» получила 71 место (абсолютное большинство); Социал-демократическая партия Кыргызстана получила 11 мест; Партия коммунистов Кыргызстана получила 8 мандатов [7].

Доля чиновников и богатых людей по-прежнему была высока; депутаты сформировали фракции; две из них (Социал-демократическая партия и Партия коммунистов) перешли в оппозицию. Политический плюрализм сохранился, но люди из одних и тех же регионов или племен, независимо от их политических предпочтений и фракций, оставались близкими. Два депутата лишились своих мандатов из-за прогулов и уголовных обвинений.

Пятый внеочередной созыв (2010-2015 годы) состоит из 120 депутатов, избранных пропорциональным голосованием; они представляют 5 партий (из 28, которые баллотировались в парламент). Это привело к довольно раздробленному составу Жогорку Кенеша, в котором каждая из партий получила от 5,5% ("АтаМекен") до 9% ("Ата-Журт") мест. Парламент продолжает то, что было сделано его предшественниками: он создал

фракции и их секретариаты; законы проходят несколько чтений; законопроекты подвергаются пяти экспертизам; а депутатский корпус весьма разнообразен, что объясняется системой квот. Среди депутатов по-прежнему слишком много высокопоставленных чиновников и богатых бизнесменов; парламент слишком часто склонен игнорировать требования простых людей. Депутаты прослушали учебный курс по принципам парламентаризма.

Путь, пройденный Жогорку Кенешем за годы независимости, был нелегким: неудачи и достижения следовали одно за другим; в разное время парламент Кыргызстана был “доминирующим”, “автономным”, “частично автономным”, “контролируемым” и “полностью контролируемым”, что означает что она распробовала на вкус все известные модели законодательных структур. Следует сказать, что страна до сих пор не обзавелась современным парламентом по субъективным и объективным причинам: доминирующий традиционный и советский тип сознания, мышления и культуры; изолированное развитие кыргызского парламентаризма; и изоляция страны от передового международного опыта.

Правящие элиты ничего не сделали для создания работающего парламента; действительно, шумный Жогорку Кенеш, склонный к скандалам, нельзя назвать эффективной представительной структурой; он отягощен своим советским прошлым и патриархальными традициями. В то же время президент и его большая семья, очевидно, хотят ограничить власть парламента и установить свой контроль над ним.

Сегодня кыргызский парламентаризм лучше описывать как соперничество

между президентом и правительством, с одной стороны, и парламентом – с другой, а не как соперничество между исполнительной и законодательной властями, типичное для либеральных систем. Жогорку Кенеш все еще развивает и укрепляет свои позиции; он еще не нашел свою лучшую модель и все еще ищет ее в рамках нынешних демократических преобразований.

Тем не менее за суверенный период развития Кыргызской Республики можно выделить следующие положительные шаги в становлении парламентаризма: закрепляется принцип разделения власти, заработала система «сдержек» и «противовесов»; наблюдается снижение риска монополизации и узурпации власти одним лицом; политическими партиями достигнута возможность участия в государственном управлении; наблюдается активизация политической жизни в республике во взаимодействии и противостоянии власти и оппозиции в стенах парламента, а не на улице в митингах и протестных выступлениях, что ведет к стабилизации общества; достигнут политический плюрализм в средствах массовой информации; созданы условия для перехода к пропорциональной системе выборов и партийного строительства, трансформации политической культуры от традиционной, ориентированной на местечковые интересы, к формированию гражданской политической культуры; наблюдается открытость и прозрачность в принятии решений; созданы формальные условия для участия в обсуждении законопроектов различных парламентских фракций, политических сил и представителей гражданского общества, что обеспечивает принятие согласованных решений.

#### Библиографический список

1. Акматалиев А. Парламентаризм в Кыргызстане: опыт и проблемы // Алиби. №1. 23.03.2017. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gezitter.org/society/58580> (дата обращения: 27.05.2023).

2. Борубашов Б.И., Акылбек-уулу Н. Парламентаризм в Кыргызской Республике: анализ проблем и пути решения // Вестник КРСУ. – 2017. – Т. 17. №6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.krsu.edu.kg/vestnik/2017/v6/a25.pdf> (дата обращения: 27.05.2023).

3. Джунусов Б. Парламентаризм.kg: краткая история коллективной безответственности. - Бишкек. ИА «24.kg». 28 ноября 2016. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://24.kg/vlast/40566\\_](https://24.kg/vlast/40566_) (дата обращения: 27.05.2023).

4. Иванов С.Г. Влияние глобальных факторов на экономическую политику постсоветских стран (на примере Кыргызской Республики): дисс...д-ра полит. наук: 23.00.04 / Иванов Спартак Геннадьевич. – Бишкек. 2010. – 401 с.

5. Раздробленный парламент Кыргызстана. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://https://news.rambler.ru/politics/8256397-razdroblennyu-parlament-kyrgyzstana/> (дата обращения: 27.05.2023).

6. Торогельдиева Б.М. Модернизация политической культуры в Кыргызской Республике. – Бишкек : Алтын-Тамга, 2014. – 312 с.

7. Тюлегенов М., Турсункулова Б. Парламентаризм на электоральном рынке Кыргызстана: до и после 2010 г. // IP policy research paper, 2015. № 1 (February). 14 с.

### PARLIAMENTARISM IN KYRGYZSTAN

**Sh.J. Aitieva**, *Candidate of Political Sciences. sciences, associate professor*  
**Osh State University**  
**(Kyrgyzstan, Osh)**

***Abstract.** The author analyzes the far from simple development of Kyrgyz parliamentarism, the experience of the republic in building a parliament (Jogorku Kenesh) and its objective problems and shortcomings. The analysis of the factors of influence and formation of the current parliamentary system was also carried out. The positive and negative experience of the formation of parliamentarism in the republic is highlighted.*

***Keywords:** parliament, parliamentarism, democracy, convocation, electoral systems, political party.*