

ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ АППАРАТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СООТВЕТСТВИИ С РЕФЕРЕНДУМАМИ 1998, 2003, 2006 ГГ.

Конституционная реформа направлена на обеспечение развития общества, она характеризуется как поступательный, поэтапный, эволюционный процесс, противостоящий революционному и радикальному слому госинститутов и правовой системы преобразуемого строя, т.е. она несет конструктивный заряд, поскольку не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно преобразует и совершенствует ее структуры, как в целом, так и отдельные институты. Все эти особенности были присущи конституционной реформе, проводимой в Кыргызстане с конца 1990 года.

В статье «Изменения в государственном аппарате Кыргызской Республики в соответствии с референдумами 1998, 2003, 2006гг.» отмечается, что развитие общества и государства обуславливает постоянное конституционное совершенствование и, если на определенном этапе развития общества нормы Конституции начинают отставать от объективно меняющихся потребностей правового воздействия на общественные отношения, то создаются предпосылки для конституционной реформы.

Сталкиваясь иногда в парламенте с упрямым сопротивлением своим политическим инициативам, экс-президент А.Акаев неоднократно обращался к такому инструменту, как референдум о доверии президенту или для внесения изменений в Конституцию. По Конституции Кыргызстана 1996 года и последующих годов только президент страны мог назначить референдум (п. 6 ст. 46). Про Конституцию 1993 года экс-президент КР А.Акаев пишет: «В Основной закон, по примеру развитых демократий мира, были введены фундаментальные по своему характеру нормы, определяющие права и свободы человека». Однако не был решен до конца вопрос о власти. Не получилось ни президентской, ни парламентской республики.

Развитие общества и государства обуславливает постоянное конституционное совершенствование. Если на определенном этапе развития общества нормы Конституции начинают отставать от объективно меняющихся потребностей правового воздействия на общественные отношения, то создаются предпосылки для конституционной реформы.

Как правило, конституционная реформа направлена на обеспечение развития общества, выступает как проявление присущей общественной жизни тенденции к прогрессу. Конституционная реформа характеризуется как поступательный, поэтапный, эволюционный процесс, противостоящий революционному и радикальному слому государственных институтов и правовой системы преобразуемого строя. То есть она несет конструктивный заряд, поскольку не уничтожает положительных ценностей существующей социальной системы, но серьезно преобразует и совершенствует ее структуру, как в целом, так и отдельные институты.

Все эти особенности были присущи конституционной реформе, проводимой в Кыргызстане с конца 1990 года.

С учреждением в Кыргызстане поста Президента 24 октября 1990 года можно считать началом коренного реформирования всей системы государственной власти и управления в республике, пересмотра распределения властных полномочий. Это обусловило принятие Верховным Советом республики 14 декабря 1990 г. Закона «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской ССР»¹.

1 сентября 1998 года был обнародован Указ Президента Кыргызской Республики «О всенародном обсуждении проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». Президент Кыргызской Республики А.Акаев выступил с обращением к народу Кыргызстана, в

¹ Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР, 1990. №21.

котором разъяснил основные положения законопроекта².

«Главным по сути дела стал вопрос о введении частной собственности на землю». В 1993 году он также отмечал: «парламенту удалось закрепить в Конституции независимого Кыргызстана положение о том, что земля находится в исключительной собственности государства и ее купля-продажа запрещается»³.

Этот референдум также позволил заменить депутатский иммунитет индемнитетом; ввел ценз оседлости для депутатов Собрания народных представителей в 3 года проживания на соответствующей территории; подробнее урегулировал вопросы досрочного прекращения и лишения полномочий депутата. Закрепленное в Конституции право неприкосновенности депутата не позволяло привлечь его к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия соответствующей палаты Жогорку Кенеша (п. 3 ст. 56).

Еще одно изменение, по поводу которого больше всего возмущались некоторые депутаты парламента, касалось разделения полномочий между парламентом и правительством по поводу государственного бюджета. Если до референдума 17 октября 1998 года законопроекты или поправки к законам, предусматривающие сокращение доходов либо увеличение расходов государства, могли быть приняты лишь при наличии «заключения Правительства», то после референдума для принятия подобных законов требовалось «согласие Правительства». Заключение может быть как позитивным, так и негативным, но согласие всегда положительно.

В проекте Закона предлагалось закрепить численность Законодательного собрания в количестве 67 депутатов, Собрания народных депутатов – 38 депутатов. При этом 15 мест в законодательном собрании, что составляет более 20% общей численности, предусматривалось предоставить политическим партиям, преодолевшим минимальный 5-ти процентный барьер доверия избирателей.

Порядок выборов депутатов палат Жогорку Кенеша при этом должен быть урегулирован соответствующим законом.

В проекте Закона было предложено дополнить статью 65 Конституции новой нормой, запрещающей принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати. По сути, эта норма полностью повторяет положения первой поправки к Конституции США и призвана оградить свободу средств массовой информации от любых попыток законодателей ограничить его путем принятия законов⁴.

С учетом итогов всенародного обсуждения, исходя из конституционного принципа о том, что народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, Указом Президента Кыргызской Республики «О референдуме (всенародном голосовании) в Кыргызской Республике 17 октября 1998 года от 1 октября 1998 года, Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики был вынесен на референдум для принятия гражданами Кыргызской Республики».

На референдуме подавляющее большинство граждан высказались за принятие Закона.

К 2002 году в обществе назревала необходимость проведения преобразований, требующих не только общеправовых и организационных решений, но, прежде всего, внесения поправок в конституционные основы государственной жизни.

Конституционная реформа, начавшаяся в республике в конце 2002 года, имела многоцелевой, комплексный характер. Под давлением парламентской и внепарламентской оппозиции, поддерживаемой митингами и демонстрациями протеста со стороны разных социальных групп, недовольных своим тяжелым экономическим положением, А.Акаев и его окружение провели Общенациональный круглый стол в июле 2002 года среди оппозиционных политических сил, а в сентябре 2002 года собрали Конституционное

² Наша газета. 1998. 5 сентября.

³ Сааданбеков Ж. Сумерки авторитаризма. С. 233.

⁴ См.: Современные зарубежные Конституции. -М.: МЮИ, 1992. С. 172.

совещание для принятия решения о внесении изменений и дополнений в Конституцию. В обоснование необходимости внесения конституционных поправок Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике» ссылался на «изучение общественного мнения, заявления и обращения политических партий, неправительственных организаций», на «серьезное позитивное влияние» гражданских институтов, «на общественные отношения и совершенствование деятельности государственного аппарата», на «повышение эффективности общественного контроля за деятельностью структур органов исполнительной власти»⁵.

Было понятно, что оппозиция недовольна существующим политическим положением дел в стране, а социально-экономические условия способствуют поддержке этих настроений беднейшим, часто безработным и бесправным, населением в аграрных и южных районах страны.

Проект, принятый Конституционным совещанием, был выставлен на всенародное обсуждение 17 октября 2002 года. Созданный специально для этих целей Секретариат Конституционного совещания принимал предложения замечания со стороны граждан, их объединений и любых заинтересованных лиц и организаций. Сроки обсуждения дважды продлевались Указами президента с 18 ноября до 2 декабря 2002 года и со 2 декабря до 2 января 2003 года и длились, таким образом, два с половиной месяца⁶.

Таким образом, в проекте, выставленном на референдум, изменилось количество депутатов в парламенте и были введены одномандатные избирательные округа, что полностью снял вопрос о возможности использования пропорциональной избирательной системы и партийных списков.

В принятой на референдуме новой редакции Конституции имеются определенные изменения, которые представлялись властями как положительные, например, подробно урегулированы и закреплены права человека; немного укреплено положение премьер-министра (правом предложения кандидатур членов правительства, назначения руководителей административных ведомств и предложения об освобождении последних от должности); парламент получил полномочие по участию в формировании правительства посредством дачи согласия на кандидатуры членов правительства.

По результатам референдума, состоявшегося 2 февраля 2003 года, подавляющее большинство населения республики одобрило новую редакцию Конституции Кыргызской Республики 1993 года. Последний референдум о поправках Конституции восстановил многие положения Конституции 1993 года: в 1994 году разделили парламент на две палаты, а в 2003 году объединили; в 1998 году убрали депутатский иммунитет, а в 2003 году восстановили его; в 1996 году сняли требование о даче согласия парламента на кандидатуры членов правительства, а в 2003 году вновь вернули его. Несмотря на названные уступки со стороны президента, в 2003 году Конституция сохранила тенденции дальнейшего усиления власти главы государства: уменьшилась вероятность преодоления вето президента, мало изменились положения об издании указов, имеющих силу закона, с 1996 года; сохранились положения о назначении референдумов только президентом и неограниченные основания для роспуска парламента; вопрос об отставке правительства остался в ведении президента; за деятельность правительства, как и прежде, отвечает премьер-министр, который не имеет для этого достаточных полномочий. В соответствии с ее нормами существенно расширяются права и свободы человека, также дается более детальная их регламентация и более четко определены их гарантии.

Резюмируя рассмотрение последствий референдумов в Кыргызской Республике, можно отметить, что они не прибавили эффективности государственному механизму, который в нынешнем виде не может способствовать становлению демократии в стране.

⁵ Указ Президента Кыргызской Республики от 26 августа 2002 года №УП-235 «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике».

⁶ Указы Президента Кыргызской Республики от 17 октября 2002 года №УП-278 «Об общенародном обсуждении поправок Конституции Кыргызской Республики».

Общественно-политические процессы, произошедшие после мартовских событий 2005 года доказали необходимость проведения конституционной реформы в республике. Реформа продиктована необходимостью реформирования политико-правовой системы Кыргызской Республики.

Все изменения, вносимые в Конституцию страны, приводили к одному результату: власть все больше концентрировалась в руках одного человека т. е. президента. Именно поэтому современная политическая элита совместно с другими представителями гражданского общества, оказалась вовлеченной в процесс конституционного реформирования.

Важно отметить, что происходящие в настоящее время в республике политико-правовые процессы необходимо было начать сразу после мартовских событий 2005 года. Руководство республики своими инертными действиями не оправдало чаяний простых граждан Кыргызстана, которые после свержения «акаевского» режима ожидали от властей кардинальных реформ, прежде всего реформы Конституции ранее выкроенной в своих интересах А. Акаевым и его окружением.

У Кыргызстана был шанс после свержения прежнего режима сделать колоссальный рывок вперед в своем государственном развитии. Но время было упущено. Теперь республике потребуется потратить на это несколько лет. Вызволить страну из кризиса, призвано государство, активизируя свою регулирующую роль в экономике и политике.

2 ноября 2005 года в Кыргызстане разразился очередной политический кризис. Политическим движением «За реформы» в соответствии с решениями митинга 27 мая 2006 года, был организован бессрочный митинг с требованиями отставки Президента КР К. Бакиева и премьер-министра КР Ф.Кулова.

Тому, что проходило 2 ноября 2006 года, предшествовало стремление оппозиционно настроенных депутатов, других лидеров общественных объединений и политических партий внушить власти необходимость перехода к реформам. Важно отметить, что коррумпированная система, которая сложилась особенно в последние пять лет, продолжает держать все основные рычаги экономики в своих руках. Все попытки правительства, в какой то мере исправить это положение встречают ожесточенное сопротивление. Все факты, которые представляет парламент в этом же направлении, не находят понимания и продвижения. Это приводит к закономерному недовольству и в оппозиции, и в политизированном обществе. Результатом прошедших массовых акций протеста на центральной площади г. Бишкек явилось принятие новой редакции Конституции. Новая Конституция вступила в силу, а это значит, что формально народ живет в новом государстве. Теперь, по словам президента, мы получили президентско-парламентскую форму правления, сильного президента, сильный парламент и сильное правительство.

Спикер парламента М.Султанов отметил, что по сравнению с той конституцией, которая была, мы сделали даже не один, а несколько шагов вперед. А что дает новая конституция рядовым кыргызстанцам?

Во-первых, сохранен статус русского языка как официального. Во-вторых, введен институт двойного гражданства, что существенно облегчит жизнь, прежде всего, кыргызских трудовых мигрантов. В-третьих, арест теперь будет производиться только по решению суда, как принято во всем цивилизованном мире. Раньше эти полномочия были у прокуратуры.

Государство по новой конституции, обязано теперь обучить каждого гражданина государственному языку и двум иностранным.

После того как президент подписал новую редакцию конституции, спикер парламента М.Султанов рассказал о новых ее положениях. Увеличены, к примеру, сроки работы судей, и усилена их независимость. Теперь подбором судей и внесением их кандидатур на утверждение президенту и депутатам будет заниматься не президентская администрация, а специально созданный национальный совет по делам правосудия.

С 75 до 90 увеличивается количество депутатов парламента, причем не менее 50% из них избираются по пропорциональной (партийной системе), остальные – одномандатники.

Правительство формирует политическая партия, которая набрала на выборах более 50 % от числа депутатов, избранных по пропорциональной системе. Она же представляет на утверждение президента кандидатуру премьер-министра. Если же ни одна партия не наберет на выборах 50 % голосов, тогда президент сам определяет партию-победителя и поручает ей сформировать правительство и представить кандидатуру премьера.

Парламент может выразить недоверие правительству. Как только правительство теряет поддержку парламента, вступает в действие арбитр-президент. Он решает, отправить в отставку правительство или распустить парламент. Это приведет к тому, что депутаты станут более дисциплинированными и перестанут требовать отставки правительства. У парламента также появилось право выразить недоверие отдельному члену правительства. В старой конституции такой нормы не было. Уходили все или никто.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики ознаменовалась, прежде всего, достижением долгожданного компромисса между оппозицией и властью. По мнению сторон, найден оптимальный путь государственно-правового развития, по сути дела устойчивой модели государственного устройства.

Принятие Конституции заложило основу для проведения политических, экономических, административных и социальных реформ в стране. На сегодняшний день необходимо правильно расставить акценты, найти верные пути реализации положений Конституции. Особенно важно, чтобы Основной Закон стал документом, ставящим права и свободы граждан на первое место и не допускающим разгула коррупции.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики. -Бишкек,1993.
2. Конституция Кыргызской Республики. (Изменения и дополнения референдумом от 10 февраля 1996 года). -Бишкек, 1996.
3. Конституция Кыргызской Республики. (Изменения и дополнения референдумом от 17 октября 1998 года). -Бишкек, 1998.
4. Конституция Кыргызской Республики. -Бишкек, 2003.
5. Конституция Кыргызской Республики 2007.
6. Конституционное право: Учебник. /Отв. ред. А.Е.Козлов. -М., Изд-во БЕК, 1997.
7. Политические и экономические реформы в Кыргызстане (1991-1995 годы). -Бишкек., 1995.
8. Сооданбеков С.С. Укуше М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. - Бишкек, 1999.