

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА КИРГИЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

УДК 322.12

Канатбек Азиз, член Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики, к.ю.н., доцент

ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ 2006 ГОДА И РОЛЬ ГЛАВЫ КЫРГИЗСКОГО ГОСУДАРСТВА

У статті аналізуються особливості конституційно-правових реформ, організованих Парламентом і другим Президентом КР, після дострокового складання повноважень першого глави киргизької держави А.А. Акаєва. Автор приходить до висновку, що ситуацію, яка склалася в Киргизькій Республіці наприкінці 2006 року можна було вирішити двома способами.

Ключові слова: Киргизька Республіка, президент, парламент, конституція, конституційно-правова реформа. В статті аналізуються особливості конституційно-правових реформ, організованих Парламентом і вторим Президентом КР, после досрочного сложения полномочий первого главы кыргызского государства А.А. Акаева. Автор приходит к выводу, что сложившуюся в Кыргызской Республике в конце 2006 года ситуацию можно было решить двумя способами.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, президент, парламент, конституция, конституционно-правовая реформа.

This paper analyzes the characteristics of constitutional and legal reforms, organized by the Parliament and the second President of the Kyrgyz Republic, following the early resignation of the first head of the Kyrgyz State A.A. Akayev. The author comes to the conclusion that in the current Kyrgyzkoy Republic in late 2006, the situation can be solved in two ways.

Keywords: Kyrgyskaya Republic, president, parliament, constitution, constitutional and legal reform.

Актуальность темы. Как показывает история, за любым свержением действующей государственной власти следует и полная ликвидация формы правления. К примеру, так произошло в таких странах, как Египет, Сирия и т.п. Это же произошло в своё время и в Кыргызстане. Именно этой стране мы и посвятим настоящее исследование.

Изложение основного материала. Так, добившись от первого Президента Кыргызской Республики (далее — КР) А.А. Акаева досрочного сложения своих полномочий, законодатели предприняли попытку отказаться и от действующей в тот период национальной Конституции. Как было отмечено в принятом Парламентом постановлении, образованное Конституционное совещание, нацеливаясь на новый формат конституционной реформы, исключая авторитарную систему управления, искореняя в эшелонах власти коррупцию и другие негативные явления, наносящие непоправимый вред обществу и государству, должна была выработать новую систему государственного правления [1].

Вместе с тем, как показала дальнейшая практика, образованное Конституционное совещание не устраивало Главу государства. Полагаем, что именно

поэтому Президент КР К.С. Бакиев после своего избрания добивается от национального парламента назначения его Председателем вышеуказанного совещания. Как было отмечено, в соответствии с принятым постановлении, в компетенцию главы этого органа входило: осуществление руководства заседаниями Конституционного совещания; право личного внесения изменений и дополнений в состав Конституционного совещания; опубликование для всенародного обсуждения в средствах массовой информации проекта Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР», доработанного с учетом мнений депутатов Жогорку Кенеша, членов Конституционного совещания, а также предложений и замечаний, поступивших от граждан КР [2].

Подвергая анализу эти полномочия, следовало бы отметить, что они были достаточно весомы. К примеру, председатель Конституционного совещания, в случае нехватки для себя поддержки, мог, в вопросах лобби, включить своих сторонников, либо, наоборот, по своему личному праву вывести из состава совещания тех, кто были для него «неудобны». Во-вторых, Глава Государства, в соответствии с этим, обладал правом на публикацию проекта Конституции, что, по сути, могло означать личное право на вынесение того проекта Основного закона, который был ему угоден. И это было более чем вероятно, поскольку, по природе своей, решения Конституционного совещания и, в частности, предложения его членов носили лишь рекомендательный характер.

Именно так впоследствии и произошло. Президент КР К.С. Бакиев, пользуясь своим личным правом, дважды принимает решение о расширении состава Конституционного совещания [3]. В итоге количество членов достигло 301.

Вместе с тем, подобное расширение не дало ожидаемых результатов. Как верно отметил известный кыргызстанский учёный А.А. Арабаев, всё это произошло из-за отсутствия у членов единой позиции по основным проблемам реформы [4, с. 76].

Далее известный конституционалист пишет, что анализ всенародного обсуждения проекта закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР», проведённого с 15 ноября по 15 декабря 2005 года, а также итоги работы Конституционного совещания показали, что к вопросам конституционной реформы и особенно системе устройства государства были продемонстрированы самые различные подходы. Большинство участников всенародного обсуждения и членов Конституционного совещания пришли к общему понимаю целесообразности, прежде всего, определиться с формой правления в Кыргызстане и лишь затем приступить к разработке вытекающих отсюда изменений в Конституцию КР [4].

Видимо именно поэтому 21 декабря 2005 года на заседании Конституционного совещания было решено провести в 2006 году референдум.

В целях реализации вышеуказанного решения, 5 января 2006 года Глава государства К.С. Бакиев издаёт Указ «О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию) КР» [5]. В нём, в частности, была отмечена необходимость осуществления соответствующих мероприятий, направленных на разъяснение среди населения сути государственного устройства при различных формах правления. Кроме этого, в акте также было установлено, что, по итогам последнего мероприятия, сам референдум будет назначен в

четвёртом квартале 2006 года [5].

Необходимость проведения среди населения разъяснительной работы заключалась в том, что вышеуказанное совещание, которое вначале возглавлялось спикером национального парламента О.Ч. Текебаевым, после — Главой государства К.С. Бакиевым, как справедливо отметил М.С. Иманалиев, стало лишь фактической ареной политической борьбы, а не реальным инструментом качественного улучшения Основного закона. Позиция Торага и ряда депутатов Жогорку Кенеша по расширению полномочий парламента и усиления его роли в принятии важных государственных решений не была приемлема для Главы государства, который усматривал в этом попытки ослабить его позиции [6, с. 370].

При этом, лидеры отдельных политических партий и часть парламентариев открыто и твёрдо отстаивали свою позицию, в частности открыто предлагая отказаться от президентско-парламентской формы правления и перейти к парламентарной республике [7]. Стоит отметить, что на суд общественности был предложен и соответствующий проект национальной Конституции [8].

Полагаем, что такой подход лидеров и депутатов Жогорку Кенеша был понятен, поскольку парламента в целом, как отмечает А. ди Грегорио, как правило, представляет собой своего рода оппозицию (в смысле противовеса и ограничителя) президентской власти [9].

Стоит отметить, что именно принципиальная позиция по представлению «выгодной» для себя формы правления, привела к противоречиям Главы государства с Жогорку Кенешем. Вместе с тем, это не означало, что Президент Кыргызстана считал правильным лишь установление его типа республики. Так, в соответствии с изданным Указом, была образована Рабочая группа «по подготовке проектов Конституции КР при различных формах правления» [10], которая и должна была представить три разных проекта [11].

Однако, как показывает практика, подобные действия Главы государства К.С. Бакиева привели к усилению конфронтации. В результате ряда весенних акций и бессрочного митинга в ноябре 2006 года парламентская оппозиция, объединённая в движение «За реформы», смогла добиться от Президента страны подписания им новой редакции Конституции КР [12]. Этот акт стал итогом работы созданной трёхсторонней согласительной комиссии из представителей Главы государства, депутатского корпуса и гражданского общества.

Вместе с тем, справедливости ради, надо отметить, что такое решение Главой государства К.С. Бакиевым было принято во избежание столкновения сторонников оппозиции и президента, которые параллельно проводили в те дни митинги на главной и старой площадях столицы, на сохранение стабильности и согласия в обществе.

Однако мы полагаем, что главная причина заключалась всё же не только в этом. Главе государства предварительно было известно о том, что были нарушены правовые процедуры при принятии подписанной редакцией Основного закона. В частности, анализ показывает, что как принятие депутатами Жогорку Кенеша, так и его подписание Главой государства, были совершены без соответствующего заключения Конституционного суда, а сроки рассмотрения поправок, отведённых действующей ещё на тот момент национальной Конституцией не выдержаны (п. 3 ст. 96) [13].

Конечно же, в этом вопросе была и другая позиция. Ведь отказ Главы государства был мотивирован и из-за объема президентских полномочий, в частности из-за их «сужения». Так, Президент Кыргызстана не имел права, как и ранее, самостоятельно определять структуру Правительства. Такое право было отведено Жогорку Кенешу. Он не имел права и подбирать кандидатуру Премьер-министра. Более того, за Главой государства не осталось и права роспуска парламента в случае тоекратного неутверждения предложенной им кандидатуры в Премьеры. Распустить его по этой Конституции Глава государства мог только в случае, если Жогорку Кенеш не представит ему с трёх попыток руководителя и структуру Правительства.

В целом, формат властных полномочий Президента при первом этапе конституционной модернизации был построен следующим образом: реализовать свои полномочия можно только с согласия Жогорку Кенеша, но без дальнейшего права руководить исполнительной властью.

Безусловно, такая форма государственного управления Главу государства не устраивала. Считаю, что отчасти именно поэтому он принимает решение о проведении очередной конституционной модернизации. Хотя с правовой точки зрения, приняв в такой редакции Конституцию, парламентарии в любом случае подвели бы себя к роспуску. Ведь с принятием этого Основного закона под сомнение была поставлена легитимность законодательной деятельности парламента. В частности, это подтверждала ч. 2 ст. 54 Конституции страны, в которой было указано, что Жогорку Кенеш состоял из 90 депутатов. А законы КР принимались большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Но вместе с тем на практике парламента всё еще продолжал принимать законы 38-ю голосами депутатов, то есть исходя из фактического состава Жогорку Кенеша третьего созыва — 75 депутатов.

Парадоксальным являлось то, что после вступления в силу новой редакции Основного закона, кыргызские парламентарии стали требовать представления новой структуры Правительства КР. Но действовавший высший орган исполнительной власти не мог её внести, поскольку не имел на это права.

Анализируя в целом сложившуюся в конце 2006 года ситуацию, можно сделать вывод о том, что по своей правовой природе ни Жогорку Кенеш, ни Правительство КР не могли реализовать возложенные на них ноябрьской Конституцией полномочия, поскольку были избраны и назначены на основании утратившей уже на тот момент юридическую силу редакции Конституции КР 2003 года. Хотя в действующей редакции Основного закона и были закреплены положения относительно продолжения полномочий парламента до окончания конституционного срока его избрания, но отсутствовали какие-либо положения относительно формирования нового Правительства в переходный период.

Выводы. На наш взгляд разрешить эту ситуацию можно было лишь двумя способами. Так, первый выход просматривался в виде самороспуска Жогорку Кенеша, что было предусмотрено ст. 63 Конституции КР. При этом, Глава государства мог назначить дату выборов депутатов Жогорку Кенеша с тем, чтобы вновь избранный парламента собрался на своё первое заседание не позднее чем через 45 дней с момента роспуска.

Вторым выходом для разрешения ситуации являлось внесение поправок,

направленных на устранение имеющихся противоречий, в уже вступившую в силу Конституцию КР, либо принятие новой Конституции, порядок принятия которой был закреплен в ст. 93 и 94 Основного закона.

В целом, описывая эти события кратко, хотелось бы отметить, что первый вариант разрешения проблемы парламентариев не устраивал. Ситуация была обострена до того, что 19 декабря 2006 года Правительство страны подаёт в отставку, а парламент, не решаясь на самороспуск, требует представления новой правительственной структуры.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Об образовании Конституционного совещания и проведения конституционной реформы в Кыргызской Республике: постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 25 апреля 2005 г. № 181-III // Слово Кыргызстана. — 2005. 28 апреля. № 43.
2. О Председателе Конституционного совещания: постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 1 сентября 2005 г. № 449-III // Текущий Архив Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. — 1990-2012 гг.
3. О мерах по доработке проекта закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики»: Указ Президента Кыргызской Республики от 6 октября 2005 г. УП № 445 // Текущий Архив Президента Кыргызской Республики. — 1990-2012 гг.; О дополнении состава Конституционного совещания: Указ Президента Кыргызской Республики от 12 октября 2005 г. УП № 458 // Текущий Архив Президента Кыргызской Республики. — 1990-2012 гг.
4. Арабаев А.А. Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие / А.А. Арабаев. — Б.: Право и политика, 2009. — С. 76.
5. О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию) Кыргызской Республики: Указ Президента Кыргызской Республики от 5 января 2006 г. // Слово Кыргызстана. — 2006. 6 января.
6. Иманалиев М.С. Развитие политической ситуации в Кыргызстане после 24 марта 2005 года / М.С. Иманалиев / Кыргызстан. Политика и экономика: Материалы и документы. — Вып. № 3. — Б., 2006. С. 370.
7. Предлагаем, рекомендуем... // Слово Кыргызстана. — 2005. — 26 июля.
8. Болотбеков У. Конституционная реформа: процесс идёт. Куда он денется? / У. Болотбеков // Слово Кыргызстана. — 2006. 6 января.
9. А. ди Грегорио. Законодательное регулирование политических и партийных явлений в России: взгляд из Италии / А. ди Грегорио / Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. — М., 29 октября 2003 г. — Книга II, — С. 141.
10. Об образовании рабочей группы по подготовке проектов Конституции Кыргызской Республики при различных формах правления: Указ Президента Кыргызской Республики от 23 марта 2006 года УП № 140 // Текущий Архив Президента Кыргызской Республики. — 1990 — 2012 гг.
11. Проект Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо. — 2006. — 4 июля; Проекты Конституции Кыргызской Республики (президентской, парламентской и смешанной правления), разработанной рабочей группой, возглавляемой депутатом Жогорку Кенеша Бекназаровым А.А. // Эркинтоо. — 2006. 26 августа.
12. О новой редакции Конституции Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года № 180 // Вечерний Бишкек. 2006. 10 ноября.
13. Конституция Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года // Эркинтоо. — 2003. 19 февраля.