

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Бабаканова Ж.А.

Бабаканова Жылдыз Айтбосуновна - старший преподаватель,
Иссык-Кульского юридического института
Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына,
г. Каракол, Республика Кыргызстан

Аннотация: знание истории своего Отечества необходимо каждому человеку. История изучает прошлое человеческого общества во всем его многообразии и конкретности, противоречивости и правдивости. История Кыргызстана является органической частью всемирной истории человеческого общества. Изучение истории Кыргызстана, в частности истории конституционного развития кыргызской государственности, имеет свои особенности и трудности.

Ключевые слова: кыргызская государственность, конституционная реформа, Отечество, Конституция, права человека, республика, история, власть.

УДК 342.413

Важнейшими юридическими свойствами конституции являются ее стабильность и восприимчивость, означающая незыблемость и неизменность конституции. В силу происходящих в общественной жизни государства изменений, обусловленных политическим и экономическим развитием, в конституцию должны вноситься изменения, законодательно закрепляющие происходящие в обществе изменения. Конституция должна соответствовать традициям, существующим в обществе, быть реальной и подвижной, иными словами не оставаться фиктивной. Это позволит обеспечить стабильность правовой системы страны, а также будет способствовать эволюционному реформированию всей политической системы.

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 прогресс, противостоящий революционному и радикальному слому государственных институтов и правовой системы преобразуемого строя.

Все эти особенности присущи конституционной реформе, проводимой в Кыргызстане с конца 1990 года. Вот основные вехи первого этапа реформы:

1) учреждение поста Президента Республики (впервые с 1978 года в Конституцию были внесены существенные изменения) и избрание первым Президентом А. Акаева 27 октября 1990 года;

2) департизация (деидеологизация) органов государственной власти и управления, политической и экономической систем государства;

3) десоветизация, то есть, отказ от большевистской формулы "Вся власть Советам", советской формы государственного устройства и признание общепризнанного принципа разделения властей в качестве основы конституционного строя;

4) принятие Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 года.

Указом Президента Кыргызской Республики А. Акаева от 3 января 1996 года о проведении референдума по вопросу разграничения полномочий между ветвями государственной власти по сути начался второй этап конституционной реформы в Кыргызстане.

Конституция Кыргызской Республики 1993 года, принятая Верховным Советом, сформированным еще в период, когда КПСС фактически символизировала верховную власть, явилась итогом компромисса, достигнутого между реформаторами во главе с Президентом республики А. Акаевым и консервативно настроенной частью депутатского корпуса.

Выражением этого компромисса стали нормы Конституции, разграничивающие полномочия Президента и Жогорку Кенеша, причем с перекосом в пользу последнего. Такой перекоп совсем неслучаен. Еще на первом Съезде народных депутатов СССР (март 1989 г.) было поручено Верховному Совету СССР безотлагательно приступить к разработке законодательства, в котором принцип полновластия Советов в экономической, социальной и политической сферах жизни нашел бы последовательное и конкретное отражение. В процессе работы над проектом Конституции Кыргызской Республики в Конституционной комиссии и при ее рассмотрении в парламенте возобладал именно такой подход.

Однако конституционные реформы, проводимые в Кыргызской Республике, чаще всего были направлены на разграничение полномочий между ветвями государственной власти, при этом зачастую крен делался в сторону усиления полномочий главы государства. Так, вынесенный на референдум 10 февраля 1996 года проект Закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики" был направлен на разграничение полномочий двухпалатного парламента, введенного в соответствии с волей народа, выраженной в октябре 1994 года, и уточнения взаимоотношений между законодательным органом, Президентом и исполнительной властью.

Проект Закона предлагал оптимальный вариант: "сильный Президент и достаточно сильный парламент":

- назначение определенной части должностных лиц осуществляется Президентом (министров, послов, глав местных государственных администраций и др.);
- назначение части должностных лиц органов государства палатами парламента или с их согласия;
- Президенту в определенных Конституцией случаях предоставлялось право роспуска одной или обеих палат парламента, в то же время парламента в определенных Конституцией случаях рассмотреть вопрос об отрешении Президента от должности;
- отныне парламента не мог отправить в отставку Правительство в целом, однако ему предоставлялось право на выражение недоверия премьер-министру; принятие отставки премьер-министра влечет за собой отставку всех членов Правительства;
- Правительству предоставлялось больше самостоятельности.

В целом, наука конституционного (государственного) права выделяет три формы института президента:

1) президентские республики, имеющие сильного президента, наделенного широким объемом прав, в том числе по формированию кабинета министров (США, Мексика, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан и др.);

2) парламентские республики — имеющие президента с узким кругом полномочий, не обладающего правами по формированию правительства, которым занимается парламента (Австрия, Германия, Италия, Индия, Латвия, Эстония и др.);

3) смешанные (полупрезидентские) республики, где парламента играет существенную роль в формировании правительства, однако президенту республики принадлежат значительные полномочия в осуществлении государственной власти (Франция, Португалия, Финляндия, Российская Федерация, Украина и др.)

Уяснение особенностей президентской, парламентской и смешанной форм правления позволит лучше проанализировать конституционные изменения, происходящие в нашей стране, поскольку в ходе конституционных реформ в стране устанавливались различные модификации республиканской формы правления: от парламентской к президентско-парламентской, президентской, суперпрезидентской, парламентско-президентской.

Проект Закона исходил из принципиального положения о том, что Президент Республики занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит непосредственно ни в одну из ее ветвей.

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 котором разъяснил основные положения законопроекта.

В проекте Закона было предложено провести реорганизацию структуры палат Жогорку Кенеша - изменить их численность, приведя в соответствие с мировой практикой: в двухпалатных парламентах обычно основная законодательная палата по численности больше другой палаты, имеющей, как правило, представительский характер. Более чем трехлетний опыт функционирования двухпалатного парламента показал, что Законодательное собрание Жогорку Кенеша, который рассматривает и принимает большинство законов, нуждается в увеличении численности депутатов. 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 предлагалось изложить в другой редакции пункты 1, 3 и 6 статьи 56 Конституции. В пункте первом в числе требований к кандидатам в депутаты Собрания народных представителей предусматривалось закрепить ценз оседлости: для того, чтобы быть избранным в депутаты этой палаты необходимо, чтобы кандидат не менее 3 лет постоянно проживал на территории соответствующей области или города Бишкека.

Целесообразность введения ценза оседлости было вызвано тем, что в действующем составе этой большая часть депутатов, избранных от областей, проживают в столице и фактически утратили связи со своими избирателями, что вызывает их справедливые нарекания. К тому же необходимо иметь в виду, что в соответствии с Конституцией Собрание народных представителей должно представлять интересы территорий - при закреплении ценза оседлости появляется возможность формирования палаты из депутатов, постоянно проживающих в своих избирательных округах и не понаслышке знакомых с проблемами регионов.

Предлагаемая Законом редакция пункта 3 статьи 56 Конституции была направлена на приведение в соответствие с мировой практикой институт депутатской неприкосновенности (парламентского иммунитета).

В соответствии с мировой практикой парламентский иммунитет распространяется только на действия, связанные с выполнением депутатских полномочий, за остальные правонарушения депутат несет ответственность на общих основаниях.

В проекте Закона также предусматривалось упорядочить отношения, связанные с досрочным прекращением либо лишением депутатских полномочий, укрепить полномочия Центральной комиссии по

выборам и проведению референдумов (Центральная избирательная комиссия) в решении этих вопросов. О несовершенстве действующих норм свидетельствовал тот факт, что депутаты на протяжении предшествующих двух лет препятствовали лишению депутатских полномочий тех коллег, которые в нарушение Конституции занимали должности, несовместимые с выполнением депутатских полномочий (депутатство в местных кенешах, работа в органах исполнительной власти и т.д.).

В проекте Закона предусматривалось изменить редакцию пунктов 2 и 3 статьи 65 Конституции - с целью недопущения принятия депутатами палат Жогорку Кенеша законов популистского характера, тяжелым бременем отражающихся на уже утвержденном бюджете, ставящих под угрозу стабильность финансовой системы страны.

Предлагаемые изменения в Конституцию Кыргызской Республики, в части внесения изменений в республиканский бюджет были обусловлены тем, что в последние годы несбалансированный бюджет приводил к его огромному дефициту, что влекло задолженность по социальным и другим выплатам. Некоторые законы и решения, принятые Жогорку Кенешем в последнее время, еще более усугубили сложную ситуацию с бюджетом.

Предложенные поправки в Конституцию Кыргызской Республики были направлены прежде всего на формирование реального республиканского бюджета с учетом всех объективных особенностей современной бюджетной политики.

Волей народа, выраженной в октябре 1994 года, парламент Кыргызской Республики был реструктурирован: однопалатный парламент стал двухпалатным. Это явилось итогом самороспуска Верховного Совета – Жогорку Кенеша КР двенадцатого созыва в сентябре 1994 года и всенародного референдума о создании двухпалатного парламента, состоявшегося 22 октября 1994 года. В ходе выборов 5 и 19 февраля 1995 года был сформирован новый парламент – Жогорку Кенеш, состоявший из Законодательного собрания в составе 35 депутатов и Собрания народных представителей в составе 70 депутатов.

Изменения же от 10 февраля 1996 года были направлены на разграничение полномочий между палатами двухпалатного парламента страны и уточнение взаимоотношений между законодательной властью, Президентом и исполнительной властью, с усилением полномочий главы государства.

Следующий этап конституционной реформы был проведен 17 октября 1998 года. 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 котором разъяснил основные положения законопроекта.

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 был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики», на основе которого была проведена реорганизация структур парламента: изменена численность депутатов парламента: численность депутатов в Законодательном собрании парламента теперь стала 60, а в Собрании народных депутатов – 45, при этом 15 мест в Законодательном собрании было предусмотрено предоставить политическим партиям, преодолевшим минимальный 5-ти процентный барьер доверия избирателей.

В Конституцию были внесены и другие изменения, которые касались правового статуса депутата парламента, норм о бюджете Кыргызской Республики и форм собственности в стране, а также на новой норме Основного закона, запрещающей принятие законов, ограничивающих свободу слова и печати. В результате конституционной реформы депутаты были лишены права на неприкосновенность.

Следующий этап конституционной реформы в суверенном Кыргызстане был начат с издания Указа Президента Кыргызской Республики от 13 января 2003 года «О проведении референдума в Кыргызской Республике». В соответствии с ним 2 февраля 2003 года был проведен референдум, в результате которого был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики». Конституция 2003г. предусматривала изменение структуры Жогорку Кенеша, а именно, двухпалатный парламент стал однопалатным в составе 75 депутатов. Кроме того, в стране была установлена мажоритарная избирательная система. Что касается формы правления, в стране была установлена президентская форма правления, когда были усилены полномочия Президента: по формированию Правительства, руководству внешней и внутренней политикой государства, законодательные полномочия (право издания указов, имеющих силу закона) и др.

Дальнейшие конституционные реформы были направлены на свержение семейно-кланового режима, установленного в государстве. После мартовских событий 2005 года назрела необходимость внесения изменений в Основной закон государства, чтобы не на бумаге, а в действительности был реализован принцип разделения власти и реально была установлена система сдержек и противовесов. Однако конституционные реформы 2006 года проходили в сложной политической ситуации, которая характеризовалась постреволюционным синдромом вседозволенности и нестабильности. Больше всего это относится к конституционным реформам ноября и декабря 2006 года. Следует отметить, что, несмотря на

некоторые демократические нововведения в Конституцию страны, данные документы были отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в сентябре 2007 года.

Следующий этап конституционной реформы (2007 г.) представил стране новую редакцию Конституции Кыргызской Республики, основные изменения которой коснулись полномочий Президента, порядка формирования Правительства. Кроме того, избирательная система страны претерпела сильные изменения: выборы депутатов Жогорку Кенеша должны были проходить по пропорциональной избирательной системе. Следует отметить, что впервые в истории страны была установлена партийная система формирования Правительства, когда фракция большинства или коалиция фракций могла формировать Правительство, и Правительство несло ответственность перед Парламентом.

Однако не всегда конституционная реформа дает положительные результаты и не всегда то, что прописано в законе, воплощается в реальной жизни. Выборы, проведенные по пропорциональной избирательной системе, не дали ожидаемых результатов: в Парламент были проведены три партии с преобладающим большинством пропрезидентской партии «Ак жол». Сложилась ситуация, когда глава государства, ограниченный Конституцией, все же имел ручной парламент и, соответственно, неограниченные полномочия. В стране продолжал существовать теперь новый семейно-клановый режим, в результате которого страна пережила известные события апреля 2010 года.

Таким образом, жизнедеятельность общества и государства обуславливает их постоянное конституционное развитие. 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.

Список литературы

1. *Абетеков А.К.* Ранние кочевники Тянь - Шаня и их культурные связи с Кушанской империей // Центральная Азия в кушанскую эпоху. М.,1975. Т. 2.
2. *Бактыгулов Дж.С., Чокушев Б.Ч.* История Республики Кыргызстан. – Бишкек. 1994.
3. *Бактыгулов Дж.С., Момбекова Ж.К.* История кыргызов и Кыргызстана с древнейших времен до наших дней. - Бишкек. 2000.
4. *Бейшембиев Э.Д., Джунушалиев Д.Д., Мокрынин В.П., Плоских В.М.* Введение в историю кыргызской государственности: Курс лекций для вузов / Ред.: чл-корр. НАН, д.ю.н. Тургунбеков Р.Т.; НАН Кыргызской Республики, Ин-т государства и права, Международный университет Кыргызстана, Факультет дипломатии и международного права.– Бишкек: Илим, 1994. – 158 с.
5. *Момбекова Ж.К.* История кыргызов и Кыргызстана с древнейших времен до наших дней - Бишкек, 2021.
6. *Мырзалимов Р.М.* Конституционное право Кыргызской Республики. Учебно-методическое пособие. - Бишкек, 2020.