

Султангазы кызы Мээрим

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ

УДК: 23.00.02

Данная работа посвящена следующему в истории конституционного развития Кыргызстана этапу реформы, а именно последней новой редакции Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом 21 октября 2007 года.

В работе освещены изменения и дополнения относительно полномочий ветвей власти, свобод и прав человека и гражданина, изменений в законодательной, исполнительной ветвях государственной власти, а также в судебной системе. Приведены также критические размышления автора относительно позитивных и негативных моментов, по поводу противоречий в тексте Основного Закона, о способности новой редакции Конституции приспособиться к все более и более изменяющимся обстоятельствам и условиям нашей реальной жизни. Приведены конкретные выводы по данным пунктам.

С момента обретения Кыргызстаном суверенности прошло ни много, ни мало семнадцать лет. Много изменений произошло с тех пор как в общественно-политической жизни страны, так и в сознании людей, людей, которые строят будущее, каким бы оно ни было. Что касается перспектив развития государственного управления, то оно также должно непрерывно совершенствоваться, меняться, основываясь на опыте других зарубежных стран, стран СНГ. Ведь любое государство – это, выражаясь образно, определенная «ячейка» всего мирового пространства, его, если и не важное, однако закономерное звено, занимающее свою нишу в нем, определяемую своей историей, цивилизацией, культурой, особенностями национального менталитета. И какие бы изменения не происходили в жизни государства, они вполне закономерны и имеют определенную направленность. И, конечно же, они являются результатом изменения, повышения уровня правового, политического сознания и культуры населения (ученых, политиков, управленцев, молодежи и т.д.), которое и строит будущее, каким бы оно не было в перспективе. Однако может случиться и так, что определенные «политики» решают за всех, что должно быть не так, а по-другому, то жизнедеятельность всего конституционного строя страны ставится под угрозу.

Вопрос об Основном Законе Кыргызской Республики на сегодня очень актуален, что объясняется бурными изменениями в политической жизни нашей страны.

Давайте сначала определимся с понятием «конституция». Согласно теории (науке) и практики (жизни) конституция – это нормативный правовой акт (закон), обладающий высшей юридической силой, принимаемый в особом порядке, закрепляющий статус (то есть правовое положение) конкретного государства, высших государственных органов, осуществляющих государственную власть, правовой статус

человека и гражданина (права, свободы и обязанности). Иными словами, конституция выступает своеобразной моделью существования того или иного государства, из которого можно получить на определенном теоретическом уровне представление о данной стране, о его форме в узком смысле этого слова, о положении гарантированности основных прав и свобод человека и гражданина, о методах осуществления государственной власти, и вообще – получить представление о строении, структуре государства.

Как уже было указано выше, конституция закрепляет форму государства. Понятие формы государства включает в себя три взаимосвязанных, взаимообуславливающих элемента:

1) форма правления, 2) форма государственного (территориального) устройства, 3) политический режим.

Относительно формы Кыргызского государства пункт 1 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики закрепляет: Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство. Относительно политического режима Кыргызстана – демократия в процессе становления, о чем конечно, можно поспорить.

Что касается вопроса баланса полномочий между органами государственной власти, согласно статьи 7 новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 2007 г. государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия.

В Кыргызской Республике впервые принцип разделения властей был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан (15 декабря 1990 г.), которая установила, что государственная «власть в республике осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 6) [1].

Как видно из положения вышеуказанного принципа в Кыргызстане государственную власть реализуют соответственно – парламент, Правительство, Конституционный суд, верховный суд и местные суды – судебная ветвь власти.

Президент как глава государства выступает высшим должностным лицом Кыргызской Республики, является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, свобод и прав человека и гражданина. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Кыргызскую Респуб-

лику внутри страны и в международных отношениях, принимает меры по охране суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики. Президент как глава государства, в отличие от республик президентского типа (например, президент США), не входит ни в одну из ветвей государственной власти и обеспечивает ее единство и преемственность, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом.

Изменения, коснувшиеся полномочий главы государства в основном касаются сферы кадровых полномочий: назначение Премьер-министра, кандидатуру которого вносят депутаты от политической партии, получившей более пятидесяти процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша КР; назначает по консультации с Премьер-министром КР глав местных государственных администраций (без согласия местных кенешей – как было в прежней редакции Конституции). Изменена порядок назначения на должность председателя Национального банка КР (по прежней редакции Президент его назначал с согласия парламента) – теперь же его избирает Жогорку Кенеш по представлению Президента. Таким же образом Президент вносит парламенту представление на избрание и освобождение от должности председателя и аудиторов Счетной палаты.

Можно с уверенностью сказать, что полномочия главы государства действительно усилены за счет изменения полномочий парламента относительно порядка формирования Правительства (пп. 9 п. 1 ст. 58 Конституции КР), о чем свидетельствует новая норма Основного Закона – пп. 10 п. 6 ст. 46 – Президент обеспечивает осуществление полномочий государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, утверждает по предложению Премьер-министра положения о них; назначает и освобождает их руководителей и заместителей руководителей.

Усложнена также процедура импичмента Президента КР – раньше ключевую роль при подтверждении обвинения главе государства играл Конституционный суд, а теперь дополнительно введено положение о необходимости заключения Генеральной прокуратуры о наличии в действиях Президента признаков преступления (с другой стороны, это может быть и не усложнение, поскольку заключение последней – необходимая часть уголовного процесса в данном деле и в данном случае идет констатация необходимого).

При невозможности осуществления Президентом своих полномочий (импичмент, отставка, болезнь, смерть) его полномочия до избрания нового главы государства исполняет Торага ЖК, а в случае невозможности осуществления им такового – Премьер-министр КР.

Согласно новой редакции Конституции КР парламент не может делегировать свои законодательные полномочия Президенту. Таким образом, Президент теперь не может осуществлять законодательные полномочия, как было согласно ст. 68 прежней редакции Конституции [2].

Законодательную власть в Кыргызской Республике согласно ст. 54 осуществляет Жогорку Кенеш – парламент КР, который состоит из 90 депутатов. Новая редакция Конституции КР предусматривает полное формирование парламента на основе представительства политических партий (по партийным спискам).

Предусмотрены дополнительные основания прекращения полномочий депутата парламента: 1) отсутствия на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии; 2) выхода или исключения депутата из политической партии, от которой в соответствии с законом он избран; прекращения деятельности политической партии, от которой в соответствии с законом депутат избран (п. 2 ст. 57) [3].

Кстати, что касается вопроса роспуска парламента, то глава государства согласно новой редакции Конституции имеет право назначать досрочные выборы в ЖК, но не распустить его. Случаями возможного назначения досрочных выборов в парламент могут быть: 1) в случае непредставления в установленные Конституцией сроки кандидатуры Премьер-министра политической партией, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша для назначения Президенту; 2) по итогам выражения вотума недоверия парламентом Правительству КР.

Теперь парламент может быть распущен по решению о самороспуске, которое может быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов ЖК КР.

Исполнительную власть в КР осуществляет Правительство КР (п. 2 ст. 68 Конституции КР). Правительство, как уже было сказано, формируется той политической партией, которая получит более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша. Согласно новой редакции Конституции Правительство в своей деятельности ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем (по прежней редакции – ответственно перед Президентом и подотчетно перед парламентом).

Введена новая глава 6, упорядочивающая систему центральных органов государственной власти Кыргызской Республики: Прокуратуру КР, Национальный банк КР, Центральную комиссию по выборам и проведению выборов КР, Счетную палату КР, Акыйкатчы (Омбудсмен) КР.

Относительно судебной ветви власти КР введен новый орган в судебной системе – Национальный совет по делам правосудия, осуществляющий отбор кандидатур на должности судей местных судов, представление их на назначение и перевод (ротацию), отстранение и освобождение от должности – п. 4, 5 ст. 84.

Закреплены органы судейского самоуправления в КР – съезд судей и Совет суде, осуществляющий защиту прав и законных интересов судей, контроль за формированием и исполнением бюджета судов, организацию обучения и повышения квалификации судей, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности – п. 2 ст. 91.

Что касается порядка избрания судей Кыргызской Республики - судьи Конституционного и Верховного судов КР избираются Жогорку Кенешем КР по представлению Президента КР

Судьи местных судов назначаются Президентом КР по представлению Национального Совета по делам правосудия.

Изменился возрастной ценз для судьи местного суда – от 30 до 65 лет (по редакции Конституции от 2003 г. 25-65 лет).

Изменился ценз стажа для судьи Верховного суда КР – по юридической профессии 10 лет из них не менее 5 лет в качестве судьи.

По новой редакции согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности дает Президент КР - пп.3 п. 2 ст. 46, по прежней редакции такое согласие давал Конституционный суд КР.

Отметим также, что новая редакция Конституции Кыргызской Республики вобрала в себя положительные тенденции, касающиеся прав человека, это в частности, отмена смертной казни, закрепление гендерного равенства, право граждан обращаться в международные суды и возможность получения двойного гражданства, о чем говорится далее.

Изменения относительно прав и свобод человека, а также гражданства:

- Каждый имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом – п. 6 ст. 15.

- Каждое задержанное лицо до истечения 48 часов с момента задержания должно быть доставлено в суд для решения вопроса о законности его задержания – п. 2 ст. 15.

- Право граждан обращаться в международные суды – п. 15 ст. 15.

- Отмена смертной казни.

- Закрепление гендерного равенства – п. 4 ст. 13.

- п. 2 ст. 15 закрепляет право задержанного лица до истечения 48 часов с момента задержания быть доставленным в суд для решения вопроса о законности его задержания

- Введение института двойного гражданства; упрощенный порядок предоставления гражданства Кыргызской Республики этническим кыргызам – п. 3 и 4 ст. 20.

- Закреплено право граждан КР по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам проводить народные курултай, являющиеся исторической традицией кыргызов. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций – п. 2 ст. 23.

- Закреплено запрещение использования детского труда – п. 3 ст. 28.

- Государство создает условия для обучения каждого гражданина, начиная с учреждений дошкольного образования до основного образования, государственному языку и двум международным языкам – п. 3 ст. 32.

- Введено положение о том, что первая медицинская помощь и медицинская помощь по некоторым видам заболеваний, определенным законом, а

также медицинская помощь социально уязвимым слоям населения бесплатна; каждый вправе получить ее в государственных и частных медицинских учреждениях – п. 2 ст. 34.

- Закреплено право граждан учреждать суды аксакалов – ст. 39.

Одним из важных изменений, возможно спорных, является внесение в ст. 4 положения о том, что кроме земли природные ресурсы также могут находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности. По-моему, претворение в жизнь положений данной нормы приведет к очень негативным последствиям в данной сфере (коррупция, небрежное использование, переход из рук в руки, в итоге – потеря может быть самых жизненно необходимых природных ресурсов для страны).

Глава 8 Конституции о местном самоуправлении в Кыргызской Республике регламентирована более подробно регламентирована – п. 3 ст. 94 закрепляет систему органов и должностных лиц местного самоуправления - главы айылных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенешы – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии - исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Что касается главы 9 о порядке изменения и дополнения Конституции КР, референдум назначается Президентом с согласия большинства депутатов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

При проведении референдума Конституция, новая редакция Конституции, а также закон о внесении изменений и дополнений в настоящую Конституцию считаются принятыми, если за них проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей, включенных в списки избирателей. Предусмотрено дополнительное основание назначения референдума – по требованию большинства депутатов от общего числа депутатов ЖК – абз. 2 п. 4 ст. 98.

Согласно п. 4 ст. 98 Конституции текст проекта закона о внесении изменений и дополнений в Основной Закон в ходе его обсуждения в Жогорку Кенеше может быть изменен на основании заключения Конституционного суда и при официальном согласии его инициатора.

Закон о внесении изменений и дополнений в настоящую Конституцию принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее двух чтений с перерывом между чтениями в три месяца.

На сегодняшний день социально-экономическое положение страны оставляет желать лучшего. Повышение цен на мировом рынке не оставило в стороне и Кыргызстан. Сможет ли новый Основной Закон справиться с сегодняшними внутренними проблемами Кыргызстана покажет время. Однако первые выводы можно сделать и сейчас: недовольство народа относительно повышения цен на энергоресурсы, на продукты питания, политики внутри страны (в частности, ограничение некоторых политических

прав граждан – запрет проведения митингов, демонстраций, пикетов в центре столицы и т.д.) растет с каждым днем. Возможно это снова «выльется» в недовольство масс в форме тех же пикетов, демонстраций.

Для решения подобных проблем в социальной сфере, по-моему, необходима разработка несколько иной программы развития. В частности, хочу отметить, что проведение года Ч. Айтматова на сегодняшний день не такая уж важная часть нашей жизни, исключая конечно культурную и т.д., нежели проблемы семьи, несовершеннолетних, беспризорников, детской смертности, повышения качества жизни, уровня образования и т.д. Безусловно, проблемы были, есть и будут в каждой стране. Проблема только в том, как управлять процессами по преодолению этих проблем, как лучше, эффективнее управлять государством.

Имеются в новой редакции Конституции и противоречия. В частности, в вопросе о двойном гражданстве, а также относительно этого оснований досрочного прекращения полномочий депутата ЖК и судей КР в случае приобретения иного гражданства (п. 2 ст. 57 и п. 3 ст. 84) [3]. Эти вопросы требуют дополнительной регламентации в соответствующих законах.

Позитивными моментами нововведений в новой редакции Конституции, безусловно, являются изменения относительно свобод и прав человека, которые указаны по пунктам выше.

Относительно проведения выборов в парламент по партийным спискам можно сказать, что с одной стороны, это действительно будет определенным рычагом, сдерживающим так присущий нашему менталитету трайбализм, «родственные узы», а с

другой, по-моему, Кыргызстан пока не был готов к такой системе выборов, хотя это новшество как-то начало волей-неволей приживаться. Конечно же, когда-нибудь необходимо начать такие прогрессивные смелые шаги, которые должны привести к определенным результатам, желательным позитивным.

Что касается изменений в судебной ветви власти, на мой взгляд, изменения относительно срока полномочий судей Кыргызской Республики – до достижения предельного возраста (абз. 3 п. 5 и абз. 2 п. 6 ст. 83) [3] – приведет к застою в судебной системе. Я напротив считаю, что необходима периодическая сменяемость судей как в прежней редакции Конституции (абз. 2 п. 5 и абз. 2 п. 6 ст. 80) [2], периодическое обновление их состава во избежание создания коррумпированных связей.

Обобщая вышеизложенное, хочу подчеркнуть, что нет идеального варианта Основного Закона, который бы устраивал всех. Однако, учитывая нововведения необходимо иметь в виду и то положительное, что содержит в себе новая редакция Конституции, о чем я подробно рассмотрела по пунктам. Любая реформа – результат определенного прогресса, движения вперед. Будем надеяться, что в ближайшее время Кыргызстан станет подлинно демократическим государством с развитым гражданским обществом.

Литература:

1. Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 г.
2. Конституция Кыргызской Республики Бишкек, 2003 г.
3. Конституция Кыргызской Республики Бишкек, 2007 г.