

Жаркынбаев Т.Ж.

**КЫРГЫЗСТАНДА КОНСТИТУЦИОНАЛЫК РЕФОРМАЛООНУН
АЙРЫМ ТАРЫХЫЙ ЖАНА САЯСИЙ-УКУКТУК
ӨБӨЛГӨЛӨРҮ ЖӨНҮНДӨ (2015-2016-жж.)**

Жаркынбаев Т.Ж.

**О НЕКОТОРЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ
ПРЕДПОСЫЛКАХ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ
В КЫРГЫЗСТАНЕ (2015-2016 гг.)**

T. Zharkynbaev

**ON SOME HISTORICAL AND POLITICAL-LEGAL PREREQUISITES
FOR CONSTITUTIONAL REFORM IN KYRGYZSTAN (2015-2016)**

УДК: 347.132

Бул макалада конституционализмдин калыптанышына жана өнүгүшүнө, конституциялык реформаны улантууга, Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийликти ишке ашырууга жарандардын катышуусуна жана тартылышына байланыштуу бир катар тарыхый-саясий жана укуктук өбөлгөлөр жана позициялар талданат. Бул идеялар кыргыз коомунун прогрессивдүү өнүгүүсү жаңы конституциялык парадигманын алкагында ишке ашырылып жатканын эске алуу менен олуттуу концепцияларды калыптандырууга көмөктөшүүчү бир катар башка өбөлгөлөр менен байланышта экени белгиленген. Берилген талдоо мыйзам үстөмдүгү, жарандык коом, башкаруунун президенттик формасына кайтуу идеяларын билдирет, бул дагы мамлекеттик башкаруунун бүткүл системасын реформалоонун зарылдыгын объективдүү көрсөтөт. Талдоодо Кыргызстандын эгемендүүлүк мезгилиндеги конституциялык реформасынын этаптарын комплекстүү укуктук изилдөөнүн ажырагыс бөлүгү болуп саналат.

Негизги сөздөр: Конституция, мамлекеттик башкаруу, конституционализм, конституциялык парадигма, өкмөт, конституциялык мамлекет, жарандык коом, укуктар, эркиндиктер, суверенитет.

В представленной статье анализируется ряд исторических и политико-правовых предпосылок и позиций относительно становления и развития конституционализма, продолжения конституционной реформы, участия и вовлеченности граждан в осуществление государственной власти в Кыргызской Республике. Отмечается, что указанные идеи коррелируют с рядом других предпосылок, способствующих формированию значимых концепций, с учетом которых осуществляется поступательное развитие кыргызстанского социума в рамках новой конституционной парадигмы. В представленном анализе подразумеваются идеи правового государства, гражданского общества, возврата к президентской форме правления, что также объективирует потребность в реформировании всей системы госуправления. Представленный вниманию анализ является составной частью комплексного правового исследования этапов конституционного реформирования Кыргызстана в период суверенизации.

Ключевые слова: Конституция, государственное управление, конституционализм, конституционная парадигма, государственная власть, правовое государство, гражданское общество, права, свободы, суверенитет.

This article analyzes a number of historical and political and legal prerequisites and positions regarding the formation and development of constitutionalism, the continuation of constitution-

nal reform, the participation and involvement of citizens in the exercise of state power in the Kyrgyz Republic. It is noted that these ideas correlate with a number of other prerequisites that contribute to the formation of significant concepts, taking into account which the progressive development of the Kyrgyz society is carried out within the framework of the new constitutional paradigm. The presented analysis implies the ideas of the rule of law, civil society, return to the presidential form of government, which also objectifies the need to reform the entire system of public administration. The analysis presented to the attention is an integral part of a comprehensive legal study of the stages of constitutional reform in Kyrgyzstan during the period of sovereignization.

Key words: constitution, public administration, constitutionalism, constitutional paradigm, government, constitutional state, civil society, rights, freedoms, sovereignty.

Конституция определяет правовые формы развития всех сфер жизни нации. Для настоящего времени она, по существу, является наиболее совершенной, приемлемой формой жизни народа. Подвергая анализу правовую систему, стоит выделить в качестве самостоятельного объекта исследования о роли конституционного реформирования в Кыргызстане. Фактором социального развития является не только право само по себе, понимаемое как право «в узком смысле» и «широком понимании» – оно есть совокупность правовых норм, правоотношений, правовых учреждений, субъективное право. Полагаем, также, что самодостаточным фактором общественно-исторического функционирования и развития является системность права, наряду с другими общественными системами – материально-экономической, государственно-политической, духовно-культурной, этнически-социальной.

Складывающиеся общественно-политические события после внеочередного референдума по внесению изм. и доп. в Конституцию КР (2016 г.) [1] со всей очевидностью показали, что ситуация в КР на тот исторический отрезок времени была недостаточно стабильная. Это, прежде всего, вызвано не оправданными в политическом, и в правовом измерении статусами ведущих акторов политической системы. Что следует под этим понимать?

В соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию КР 27 июня 2016 г. [1], был определен ориентир на парламентскую форму в КР. Подвергнем анализу полномочия ЖК КР, которые определяют его концептуальные функции в системе разделения прерогатив.

Так, с позиций законодательных полномочий, как правило, различаются виды парламентов:

- с неограниченными полномочиями;
- с ограниченными полномочиями;
- консультативные.

По мнению ряда авторов, статус ЖК КР, с полным основанием, можно отнести к Парламенту с неограниченными полномочиями. Конечно, можно признать верным мнение о том, что концепция его неограниченных законодательных полномочий, исходит из толкования о его верховенстве, характеристике как законодательного органа, что в целом, отражает демократические тенденции и достижения.

Между тем, на практике достаточно сложно регулировать все без исключения общественные отношения законами, что впоследствии породило идею делегированного законодательства и регламентарной власти. В кыргызстанской научно-теоретической мысли последовательное продолжение указанных идей представлено лишь фрагментарно, что также актуализирует их активизацию.

Так, к примеру, проанализируем ряд норм, которые дадут существенные характеристики действовавшей на тот период редакции Основного закона КР.

В гл. 2 ст. 74. Полномочия ЖК КР конституируются нормой, что ЖК КР:

- принимает закон о назначении референдума;
- назначает выборы Президента;
- вносит изменения в Конституцию [1].

По нашему мнению, на тот период времени присутствовала определенная противоречивость конституционных новаций. С одной стороны, они, безусловно, отражали природу демократических основ организации общества, с обратной же стороны – авторитарную, можно сказать, тоталитарно-бюрократическую суть системы.

Перейдем к ст.1 Основного Закона КР (в ред. 23 окт. 2007 г.) [3] в которой конституируется норма о том, что единственным источником госвласти является народ, осуществляющий ее непосредственно на выборах и через систему госорганов и МСУ.

К примеру, в тексте Декрета зафиксировано: «полномочия и функции, закрепленные Конституцией за президентом КР, ЖК КР и Правительством, возлагаются на временное правительство» [2].

Между тем, в действующей системе сдержек и противовесов, согласно ст. 48 Конституции КР [1] некоторые полномочия главы государства могут быть им самим переданы Премьер-Министру, чле-

нам правительства и другим должностным лицам.

В указанной связи возникает вопрос о возможности президента в случае стойкой невозможности осуществлять полномочия, добиться возложения полномочий на спикера ЖК КР согласно ст. 52 действовавшей на тот период редакции Конституции КР? [1].

ЖК КР мог быть распущен самороспуском. Как известно, прежний состав ЖК КР как раз апеллировал о продолжении полномочий в рамках Конституции КР, поскольку нестабильная ситуация реально угрожала устоям кыргызстанской государственности.

В тексте Основного Закона КР кыргызстанским законодателем понятие «свержение антинародного режима» не зафиксировано, что и порождало множество интерпретаций, носящих больше полемический характер, нежели того требовала практика. В 2009 г. экс-президент К. Бакиев заручился доверием электоральных масс Кыргызстана, что впоследствии и привело к массовым антипрезидентским протестам по всей стране.

Учитывая, что, Кыргызстан, стремящийся к построению правового государства, должен теоретически доработать механизмы передачи власти. Кыргызстан вновь столкнулся с этим блоком проблем в апреле 2010 г. Так, очередная революция, уже по знакомому сценарию, опять выдвинула *проблему легитимности* новой власти.

Однако, следует парламентскую форму правления дистанцировать от «правления парламента», от т.н. «диктатуры парламента», которая в Кыргызстане имела тенденцию к развитию, поскольку практическое отсутствие профессиональных парламентских партий нагнетало и без того сложную общественно-политическую ситуацию. Есть ли необходимость в Кыргызстане иметь фигуру «слабого президента», который имеет право контрасигнатуры. Тогда закономерен вопрос – перехода к «чистой» парламентской форме в КР.

Также стоит обратить внимание на относительно короткий срок генеза партий, что в целом, приводит к отсутствию прозрачности в принятии решений и наличия самих партий, ориентированных на лидеров. Вполне закономерно, что такой контроль будет осуществляться партийным руководством и обуславливает для последних возможность влияния на однопартийцев.

Из данной констатации следует признать, что процессы партогенеза не всегда подконтрольны большинству, что также порождает острейшие внутренние противоречия, которые могут потенциально привести к более серьезным последствиям для всего государства.

Хотя существует множество прогнозов политологов о возможной институционализации двухпартий-

ной системы.

В указанной связи правомерна постановка проблемы т.н. «правовой дискретности», под которой подразумеваются неограниченные возможности принятия властными структурами решений, не предусматривающих контроля законодателя, судебной власти, либо институтов гражданского общества [4, с. 125]. Такая бесконтрольность порождает у большинства кыргызстанцев подрыв авторитета власти, когда на политической арене появляются люди профессионально не подготовленные к системе управления.

Считаем, что деятельность партий в ЖК КР должна активизироваться с принятием НПА внутрипарламентского характера, а именно закона «О Регламенте ЖК КР». Из данной фабулы следует, что прежний Регламент ЖК КР утратил свою правовую определенность. Конституция КР (в ред. 2010г.) [5], как известно, закрепляет правовые принципы равенства фракций. Однако в ней не закреплён принцип взаимоотношений между партиями и фракциями.

В парламентских странах, как известно из курса теории за Правительством признаётся важнейшая роль в осуществлении госвласти. К примеру, в Италии, ФРГ и других государствах с парламентской формой полнота власти сосредоточена в руках премьер-министра, (федерального канцлера, председателя совмина), по инициативе которого президент принимает наиболее ответственные решения [6, с. 123].

Система парламентской ответственности в контексте коалиционного правительства вынуждена идти на компромиссы. При такой ситуации контроль правительства над партиями ослабевает, что и является проявлением практического торможения программных задач.

Безусловно, законодательная власть никогда не сможет эффективно функционировать в отрыве от других ветвей власти.

- ни одна идея развития, совершенствования организации и деятельности госинститутов, входящих в «триаду» ветвей власти, не может быть реально воплощена в жизнь без достижения консенсуса.

- идея «о внутренней» перестройки структуры институтов, входящих в ту или иную ветвь, должна получать «добро» соответствующих компетентных органов государства независимо от их «принадлежности» к той или иной ветви власти.

- любые конечные результаты в развитии «структурализации» госаппарата должны получать свое предварительное обоснованное прогнозирование в конкретных НПА.

Такое понимание, как нам представляется, сформировано в силу ряда объективных аспектов, а именно:

- Избирательная система, основанная на принципе относительного большинства, не может рабо-

тать в защиту парламентской системы, она больше работает в защиту парламентских коалиций.

- Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства КР определяются действующей Конституцией КР.

Ст. 88 Конституции КР (в редакции 2010 г.) [5] содержит следующую норму: Правительство правомочно решать вопросы госуправления. И, как известно, все вопросы, касающиеся правового статуса и практической деятельности этого органа, должны были определяться Конституционным законом о Правительстве.

Согласно новациям в Конституции КР законодатель в ст. 85 конституирует норму, согласно которой Правительство подотчетно ЖК КР и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией КР.

Все это в совокупности указывает на то, что в Кыргызстане нет действенных механизмов, которые могли бы в достаточно короткие сроки реализовать программные задачи Правительства.

Модель президентской формы правления позволит четко персонифицировать власть президента. Как показывает практика на текущем этапе, президентская власть необходима для организации и налаживания сложной системы общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, интегративной и охранительной деятельности.

Также можно согласиться с утверждением, что другие ветви власти не в состоянии взять на себя данную совокупность функций в полном объеме.

Президентская власть принципиально отличается предметом и сферой своей деятельности, что впоследствии обусловило в Кыргызстане возврат к президентской форме правления.

Думается, есть определенная обусловленность, которая прослеживается в том, чтобы, не возвращаясь к своим ошибкам, мы подошли к новой форме президентализма. Такое понимание усматривается в том, чтобы функционировали особые конституционные правила:

- Президент назначает силовых министров, которые непосредственно подчинены ему,

- Премьер-Министр не руководит их деятельностью.

Таким образом, по итогам анализа можно вывести ряд выводов:

- Общее руководство и осуществление внутренней и внешней политики будет сосредоточено в руках Президента, что позволит более системно осуществлять руководство.

- Фактически, и, как правило, юридическому главе правительства – Президенту – вотум недоверия и связанная с ним отставка не угрожают.

- Кабмин в полном составе быть уволенным в отставку не может, так как «разделенное правление» практически является редким.

- Логично, что в ЖК КР будет доминировать партия Президента, и следующая партия, набравшая большее количество голосов.

Литература:

1. Конституция КР (в ред. 2016г.). Бишкек: Изд.: Академия, 2016. [www http://online.adviser.kg](http://online.adviser.kg).
2. Декрет Временного правительства от 7 апреля 2010 г. ВП №1 (В редакции от 17 мая 2010 г. ВП №37). Электронный ресурс: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202765?cl=ru-ru> Загл. с экр.].
3. Конституция КР, изложена в Законе КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 окт. 2007 г. №157 // Эркин-Тоо. – 2007. – 24 октября.
4. Становление новой российской государственности. / Отв. ред. Бурбулис Г. – М., 1996. – С. 125.
5. Конституция КР (изложена в Законе КР «О новой редакции Конституции КР» от 27 июня 2010 г. // ИПС «Токтом-юрист». - 2010.
6. Конституционное право зарубежных стран. Учебник / МГИМО, МИД России; под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо. – 4-е изд., перераб. – М., 2016.-976 с. Электронный ресурс: <http://znanium.com/bookread2.php?book=543985>. Загл. с экр.].