

Джаманкулов Ж.М.

ПЕРВАЯ КОНСТИТУЦИЯ НЕЗАВИСИМОГО КЫРГЫЗСТАНА: НЕРЕАЛИЗОВАННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

5 мая 2008 г. отмечается пятидесятилетие принятия первой Конституции суверенного Кыргызстана. Это было событием поистине исторического масштаба. Ее значение в жизнедеятельности нашего государства и общества трудно переоценить. Поскольку «конституция в любом современном государстве – это нормативный правовой акт, имеющий высшую юридическую силу, обязательный признак национальной государственности, юридический фундамент, на котором держится государственная и общественная жизнь, основной источник правовой системы государства».

Конституция регулирует общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью государственной власти; с правами, свободами и обязанностями человека и гражданина; с взаимоотношениями между государством и личностью, между государством и местным самоуправлением граждан. Она является своеобразной юридической моделью устройства общества, важнейшим условием обеспечения стабильного существования институтов государства, законности и правопорядка».¹¹

Неслучайно, конституцию еще и называют основным законом государства. Идеи конституционализма имеют давнюю историю. Хорошо известно, что первыми конституциями были американская 1787 г. и французская 1791 г. Свою историю конституционного развития имеет и наша страна: в 1929 г. была принята первая в истории кыргызов Конституция автономной республики в составе РСФСР, затем в 1937 г. Конституция союзной республики в составе СССР, следующей ступенью стала Конституция 1978 г. Каждая из них сыграла важную роль в становлении и развитии кыргызской государственности, накоплении знаний и опыта о природе, предназначении и функционировании государства, правах и свободах граждан, их взаимоотношениях с властью.

Вместе с тем, эти конституции имели специфические особенности. Во 1-х, их теоретическое обоснование и практическая подготовка осуществлялись в московских и российских научных учреждениях, центральных партийных и государственных органах и спускалась по вертикали вниз. Допускалось внесение отдельных, неосновополагающих изменений и дополнений, учитывающих местные условия. Во 2-х, принятые конституции функционировали в пределах российской и общесоюзной конституций, копировали их. В Советском Союзе существовало жесткое конституционное единообразие, которое сковывало научные поиски и творческую активность. В 3-х, конституции были чрезмерно идеологизированными

и базировались на одной монополюно господствующей марксистско-ленинской теории государства и права. В 4-х, конституции были во многом декларативными, ряд принципиальных положений не реализовывался или же не соответствовал реальной действительности (право свободного выхода из Союза, верховенство закона, свобода слова, мировоззрения и т.д.).

Словом, это были конституции, «дарованные» сверху. Любая инициатива или вольнодумство беспощадно пресекались. В этом плане просто трагична история с первым доктором юридических наук Т.Нурбековым, который в 70-х годах осмелился высказать свое мнение о том, что в Конституцию СССР необходимо внести специальную норму о праве союзной республики свободного выхода из состава СССР. Только за эту идею, причем, вполне обоснованную, он подвергся жесткой травле и преследованию. В конце концов на почве нервного срыва заболел и скончался. После этого случая долгие годы никто из ученых и политиков «не посмел даже головы поднять».

Особое место в этом процессе занимает Конституция, принятая 5 мая 1993 г. Это, прежде всего, Конституция независимого государства, субъекта международного права и полноправного члена мирового сообщества. Во 2-х, она разрабатывалась в условиях научной раскрепощенности, небывалого всплеска политической активности, интенсивного поиска новых идеалов и ценностей. Эта Конституция стала собственным творением кыргызстанских ученых, политиков, всего народа, а не «платьем с чужого плеча». Хотя, конечно, к ее разработке привлекались видные зарубежные правоведы и политологи. В 3-х, в основу Конституции были заложены не идеология какой-либо партии или доминирующей элиты, а принципы, устраивавшие абсолютное большинство граждан (демократия, собственность, безопасность, гарантии защищенности и т.д.) и общечеловеческие ценности. Эта Конституция была тем самым общественным договором, в котором были согласованы основные интересы различных социальных слоев населения.

Сама необходимость в новой Конституции была продиктована объективным ходом исторического процесса. После распада Советского Союза образовались новые независимые государства. Так 31 августа 1991 г. была принята Декларация «О государственной независимости Республики Кыргызстан». С этого момента начинается отсчет независимого развития Кыргызстана.

Естественно, встал судьбоносный вопрос – каким образом оптимально обустроить Кыргызстан? Конечно, эта мысль возникла не сразу и спонтанно. Еще со времен эпохи «перестройки» предпринима-

¹¹ Сооданбеков О.С., Укушев Н.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая и Особенная части). – Б.1999.-с.43-44.

лись попытки реализации принципиально новых идей: республиканский хозяйственный расчет, придание большей самостоятельности союзным республикам, возрождение языка и культуры кыргызского народа, введение альтернативности в избирательной системе, формирование нового союзного государства на основе многообразных связей и т.д., которые затем стали идеологическим основанием для дальнейших поисков и дискуссий.

Широкой политизацией общества был ознаменован конец 80-х годов. В Кыргызстане возникли первые дискуссионные молодежные клубы, актуальные вопросы общественной жизни, государственного строительства, перспектив на будущее стали активно обсуждаться в средствах массовой информации, в научной среде, интеллигентских кругах и даже в организациях Компартии Киргизии.

Знаменательной вехой стал 1990 год, когда был введен институт президентства и 27 октября первым главой государства был избран А.Акаев. Важнейшим политическим событием стало принятие 15 декабря 1990 г. Декларации «О государственном суверенитете Республики Кыргызстан».

В дальнейшем ход исторического процесса был стремительно ускорен попыткой государственного переворота 19-21 августа 1991 г., приведшего к распаду СССР и образованию независимого Кыргызстана.

Логическим следствием этого стало то, что проблема разработки и принятия новой Конституции выдвинулась на первый план и приняла неотложный характер. Ибо, как справедливо заметил один из основоположников американской конституции Т.Пейн – конституция предшествует государству, а государство является детищем конституции. Конституции, как правило, принимаются в те моменты, когда устанавливается качественно новое состояние общества.²

Именно в такой ситуации Кыргызстан оказался в начале 90-х годов. Первые поправки еще в советскую Конституцию стали вноситься с осени 1989 г. Всего с сентября 1989 г. по май 1993 г. парламентом Кыргызстана было принято 11 законов о внесении изменений и дополнений в действующую Конституцию. Это неизбежно привело к разрушению внутренней целостности и логики Конституции, убедительно подтвердило, что нужен принципиально новый Основной Закон, закрепляющий новую государственную модель Кыргызстана, в полной мере отражающей современные общественные потребности.

Фактическая работа над проектом новой Конституции началась с ноября 1991 г., когда была выработана единая концепция новой Конституции, и продолжалась до 5 мая 1993 г. Именно в этот день

была принята новая Конституция суверенного Кыргызстана.

Прошло пятнадцать лет. И с тех пор многие ученые, политики размышляют над вопросом – была ли Конституция 1993 г. жизнеспособной и адекватной тем объективным реалиям, тому историческому времени? Сумела ли она отрегулировать систему общественных отношений и прежде всего между ветвями государственной власти таким образом, что позволяла обеспечить поступательное и стабильное развитие Кыргызстана по крайней мере на ближайшие десятилетия?

Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение, поскольку пройдет всего год и отношение к Конституции кардинально изменится. И с 1994 г. до 2007 г. начинаются нескончаемые конституционные изменения.

Прежде чем ответить на поставленный вопрос, хотелось подчеркнуть, что разработка и принятие Конституции осуществлялось на пике общественного подъема, буквального “извержения” политической активности различных слоев общества, вызванных распадом Советского Союза, обретением реального суверенитета, социальной раскрепощенностью и свободой. Общество, сбросив с себя коммунистический “панцирь”, искренне устремилось к строительству современного демократического государства, опирающегося на общечеловеческие ценности, достижения политико-правовой мысли и которые оно хотело закрепить в Основном Законе страны. Такого массового участия граждан Кыргызстана в конституционном творчестве в последующие годы уже не будет. Без всякого преувеличения, первая Конституция – продукт всеобщего коллективного ума и труда.

Общими усилиями и парламентариев, и Конституционной комиссии во главе с А.Акаевым, и ученых, представителей творческой интеллигенции, лидеров общественно-политических организаций и просто граждан текст Конституции был неплохо проработан с политической, и с юридической точки зрения, в нем были отражены объективные реалии того времени, созданы предпосылки для формирования устойчивой и стабильной политической системы: реализован принцип разделения государственной власти; на основе сдержек и противовесов определены полномочия каждой ветви власти; провозглашены многопартийность и мировоззренческий плюрализм; в соответствии с международными стандартами зафиксированы права и свободы человека и гражданина; на конституционном уровне закреплена частная собственность и т. д.

Естественно, принятая конституционная модель не была идеальной, без недостатков. Идеальной конституции не существует вообще. Наша Конституция, как и конституции многих зарубежных стран, была компромиссным документом, устраивавшим в тот период все наиболее значимые политические силы

² См. Конституционное развитие Кыргызстана. \ Мукамбаев У.М., Мукамбаева Г.А., Б., фирма «БИЛД», 1998, с.30.

страны. Был сохранен баланс между реформаторами к которым относили себя А.Акаев и его сторонники, и “консерваторами”, к которым причислили значительную часть депутатского корпуса и руководителей различного уровня. В тех условиях было крайне опасным «перетягивать властное одеяло на себя”. Любое резкое движение могло затормозить конституционный процесс на неопределенное время и повернуть вспять осуществление политических, экономических и социальных реформ, привести даже к гражданскому противостоянию.

И тем не менее один из главных участников конституционного творчества Президент А.Акаев оказался неудовлетворенным. Здесь следует сделать одну оговорку – автор далек от мысли огульно охватить действия и поступки тогдашнего руководителя государства. В данном случае речь идет о вещах концептуальных. Принятая Конституция в части распределения полномочий между президентом и парламентом по поводу формирования и подотчетности правительства не устраивала его. Хотя его взгляды по этой проблеме постоянно менялись. Первоначально А.Акаев полагал, что нужно обеспечить эффективное и согласованное функционирование существующих институтов власти и роль главы государства заключается именно в этом. Затем произошла корректировка позиции – для выхода из кризиса и осуществление системных реформ необходимо усиление государственной власти и всех ее ветвей. Через некоторое время происходит коренной пересмотр всей точки зрения – одностороннее укрепление исполнительной власти во главе с Президентом. Кстати, эта концептуальная идея была заложена в первом проекте Конституции, представленной А.Акаевым парламенту. Но реализовать ее не удалось. Позже А.Акаев писал – “ Однако не был решен до конца вопрос о власти. Не получилось ни президентской, ни парламентской республики. Глава государства не получил даже права назначать послов и представителей Кыргызстана в международных организациях³.”

По Конституции Президент страны стал главой государства, а не правительства. Но он с согласия парламента определял структуру правительства, назначал Премьер-министра, членов кабинета, принимал решение о досрочном сложении полномочий правительства.

Аналогичным же образом был определен механизм назначения Генерального прокурора Кыргызской Республики, председателя правления Национального банка.

Президент и парламент совместно формировали органы судебной системы (Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, военные и местные суды), а также назначение глав дипломатических представительств Кыргызской Республики

в иностранных государствах и международных организациях.

Руководителей исполнительной власти на местах (областей, районов, городов) Президент назначал или утверждал по представлению Премьер-министра.

По существу получилось, что все кадровые перемещения решались совместно то с парламентом, то с Премьер-министром, самостоятельные решения глава государства не имел полномочия принимать. В этом заключалась главная претензия А.Акаева к принятой Конституции.

Естественно, возникает вопрос - возможно ли было при таком распределении полномочий обеспечить нормальное функционирование государственной власти? Думается, что вполне. А для этого была необходима, всего на всего, твердая политическая воля главы государства, всей политической элиты, которые должны были проявить личное уважение, если хотите, трепетное отношение и почитание Конституции, добиваться неукоснительного соблюдения его норм и предписаний всеми государственными органами, официальными лицами и гражданами. Личный пример политических лидеров всегда был и остается мощным мобилизующим фактором, тем более это было важно вдвойне в условиях всеобщего правового нигилизма, отсутствия демократической правовой культуры.

Получилось обратное. Сразу же после принятия Конституции А.Акаев принял активно ее критиковать. Вот те идеи, которые он озвучил на Конституционном совещании 6 декабря 1994 г.

Итак, тезис первый – в Кыргызстане “...не созрели условия для нормального функционирования парламента западного образца: отсутствует гражданское общество с развитыми отношениями собственности, классами и социальными слоями и имеющими самостоятельные политические интересы, отсутствует многопартийность на реальной социальной базе.⁴” Действительно объективных условий на тот период не было. Но суть Конституции и заключалась в том, что она должна была создавать то самое политико-правовое пространство, в рамках которой свободно должны были развиваться эти самые компоненты парламентаризма. Утверждать что, в Кыргызстане сформировался парламент западного образца было по крайней мере преждевременным.

Второй тезис – “...демократические методы и принципы нельзя просто заимствовать, перенять. Они должны быть органически освоены, стать частью национального склада жизни. В свою очередь, это происходит не в результате одобрения или неодобрения Конституции политической элитой и народом. Нужна длительная социальная и политическая эволюция. Как было бы просто жить, если можно было изменить действительность одним приняти-

³ А.Акаев. Памятное десятилетие. – Б.: 2001. – с. 164.

⁴ А.Акаев Не народ для Конституции, а Конституция для народа. Слово Кыргызстана, 1994, 7 декабря

ем Конституции.⁵ Совершенно правильно, сама Конституция не может изменить жизнь, не в этом ее предназначение. Она должна сформулировать такие правила и процедуры, формы организации общественной жизни, с помощью которых люди сами изменяют объективную реальность в лучшую сторону. Демократическая Конституция и есть основной инструмент регулирования процессом этой самой эволюции в позитивном русле.

Третий тезис о том, что невозможно одновременно развитые модели демократии адаптировать в общества, неготовых к их восприятию, “нужен длительный переходный период, постепенная демократизация всех сторон общественной жизни⁶.” Верно. И тем не менее есть фундаментальные принципы демократии (частная собственность, разделение властей, выборность и сменяемость власти, свободные выборы, многопартийность и т. д.), которые являются основой и дают первоначальный мощный импульс для демократического развития любого современного общества. Без их реализации невозможно движение по демократическому пути. И все эти принципы присутствовали в Конституции. Надо было только дать возможность проявиться и реализоваться им в действительности.

Четвертый тезис – ”...Государство же наше в очерченных Конституцией параметрах, скорее, годится для развитых рыночных стран, чем для эпохи, в которой мы живем.⁷” Фактически это признание того, что Основной Закон не только регулировал складывающиеся общественные отношения, но и открывал простор для полной трансформации всех сфер общественной жизни.

Известный российский эксперт А. Куртов государственной системе Кыргызстана дал следующую оценку- «... Эту Конституцию нельзя назвать классическим вариантом президентской, парламентской или полупрезидентской республики. но она все-таки формально тяготела к модели, сочетающей элементы полупрезидентской и парламентской республик, а не только к парламентской»⁸.

Неслучайно на пятилетнем юбилее Конституции в 1998 г.А.Акаев признался- «В ней нашли воплощение фундаментальные идеи и положения современной политической мысли, учтена общепризнанные международно- правовые акты и конституционная практика развитых демократических стран мира». Эта фраза лишней раз подтверждает, что первая Конституция была прогрессивной и обладала значительным демократическим потенциалом, который не реализовался из-за политических амбиций и субъективизма. Конституция оказалась заложницей политики и это стало основной причиной того, что началась настоящая чехарда в конституционном строительстве, которая завершилась в 2007 г. принятием очередной Конституции.

⁵ А.Акаев Не народ для Конституции, а Конституция для народа. Слово Кыргызстана, 1994, 7 декабря

⁵ А.Акаев Не народ для Конституции, а Конституция для народа. Слово Кыргызстана, 1994, 7 декабря

⁶ Там же

⁷ Там же

⁸ А. Куртов Государственная власть в странах Центральной Азии: QUO VADIS? Журнал Центральная Азия и Кавказ, №1, 2004.- С.19