УЛУКБЕК ЧИНАЛИЕВ

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В СОВРЕМЕННОМ КЫРГЫЗСТАНЕ

Улукбек Чиналиев

Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=42912901
Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане:

Аннотация

В книге Чрезвычайного и Полномочного Посла Кыргызской Республики в Украине, кандидата политических наук У. К. Чиналиева рассматриваются важнейшие вопросы организации власти в Кыргызстане в условиях обретенной независимости. Исходя из классического положения о разделении власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, автор рассматривает трудности, с которыми встретился Кыргызстан в процессе строительства демократического государства, анализирует конституционные полномочия высших органов государственной власти, их взаимоотношения. Большое внимание уделено анализу механизма взаимных сдержек и противовесов между отдельными ветвями власти. Книга адресована историкам, политологам, специалистам в области конституционного права, государственным и политическим деятелям, студентам, широкому кругу читателей,

интересующихся политическими процессами в современном Кыргызстане.

Содержание

Введение 5
Из истории теории разделения властей 15
Сущность теории разделения властей 21
«Разделение властей» в СССР 25
Внутриполитическая обстановка в Кыргызстане после провозглашения независимости 31
Кризис власти 34
Полномочия высших органов государственной власти 51
Механизм сдержек и противовесов 68
Внутренняя прочность и устойчивость власти 86
Заключение 102

Улугбек Чиналиев
Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане

Введение

В результате распада СССР Кыргызстан обрел независимость и приступил к строительству собственной государственности. Перед новым государством с первых дней его существования возникли многочисленные проблемы. Наряду с осуществлением классического набора функций (экономической, культурно-воспитательной, социальной, поддержания порядка, обеспечения целостности и безопасности государства, сотрудничества с мировым сообществом и другими государствами) особо актуальным был вопрос обеспечения перехода общества в новое качественное состояние. Проблема сводилась к активному поиску оптимальных для Кыргызстана и отвечающих его историческим, экономическим, культурным, этническим особенностям моделей общественного развития и строительства независимого демократического государства. Чтобы решить сначала на науч-

но-теоретическом, а затем и на практическом уровне возникшие задачи, необходимо было ответить на многочисленные и сложные вопросы: какой тип государственного устройства избрать? Какую модель государственной власти предстоит строить? Какой должна быть структура органов государственной власти? Каким будет механизм реализации принятых решений? На какие политические силы можно и следует опираться в осуществлении трансформации общества? Каково возможное сопротивление курсу реформирования? Как нейтрализовать указанные силы?

Острота этих и других вопросов усугублялась тем, что Кыргызстан к августу 1991 г. ни политически, ни экономически, ни психологически не был готов к независимости.

Президент Кыргызской Республики А. Акаев отмечал: «В современном Кыргызстане государственная независимость в полном смысле слова свалилась на общество, на его граждан, на политическую элиту. Причем значительная часть общества и не стремилась к этому новому положению, даже не задумывалась о нем, а тем более – никак не добивалась его»[1].

Причин неподготовленности Кыргызстана к государственной независимости много. С одной стороны, это динамичность развития народного хозяйства республики в составе СССР, реальные успехи в повышении материального и культурного благосостояния населения, приверженность правящей элиты существовавшему политическому строю и

---

[1] Акаев А. Раздумья на судьбоносном этапе. – Бишкек, 1994.—С.16.

социально-экономическому укладу, а с другой – отсутствие демократических традиций, недостаточный уровень политической культуры населения, несформированность гражданского общества и реальных демократических институтов, в том числе оппозиционной ориентации, значительная экономическая зависимость республики от центра и т. д.

Но как бы там ни было, государственная независимость стала реальностью, нужно было находить ответы на возникшие вопросы, решать сложные задачи.

Надо прямо сказать, что с многими задачами Кыргызская Республика успешно справляется. В стране стабильная политическая обстановка, четко обозначился экономический рост, общество постепенно консолидируется вокруг общенародных приоритетов, укрепляется авторитет Кыргызской Республики в мировом сообществе. Благодаря взвешенной миролюбивой и многовекторной внешней политике Кыргызская Республика продолжает интегрироваться в мировые хозяйственные связи и международные процессы, что положительно сказывается на социально-экономическом развитии, успешном проведении демократических реформ.

Международное сотрудничество Кыргызстана строится и развивается на двух ведущих направлениях, объединенных единой стратегической целью. Одно из них – двусторонние соглашения, второе – взаимодействие в рамках международных организаций и финансово-кредитных учреждений.

При их определении немаловажно было иметь в виду

уровень и тенденции двусторонних политических соглашений, реальный потенциал экономического сотрудничества, а также историческую, культурную, языковую и духовную общность.

Национальные интересы Кыргызстана обеспечивались внешнеполитическими акциями на высшем уровне. Интенсивно и плодотворно развиваются взаимоотношения Кыргызстана с Россией, основным стратегическим партнером. Хотелось бы отметить высокий уровень политического взаимопонимания и делового партнерства, который присущ этому сотрудничеству с первого дня установления дипломатических отношений.

Особые черты свойственны братским отношениям и углубляющемуся политическому и экономическому сотрудничеству Кыргызстана с Казахстаном и Узбекистаном. Это получило убедительное подтверждение на саммите трех государств в Бишкеке, кульминацией которого стало подписание Договора о вечной дружбе между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном.

Укрепление сотрудничества во всех областях со странами СНГ является приоритетным направлением внешней политики Кыргызстана. Отношения с ними успешно развиваются как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

Два года назад Кыргызстан присоединился к Таможенному союзу России, Беларуси и Казахстана. С этими же государствами был подписан Договор об углублении интеграции

в экономической и гуманитарной областях.

Углубляются и расширяются двусторонние отношения Кыргызстана с Украиной. Это касается прежде всего экономики. Среди основных видов украинского экспорта в Кыргызстан – продукция АПК, черной и цветной металлургии, машиностроения, химической промышленности. Руководители обеих стран осознают, что достигнутый уровень внешнеторговых отношений не соответствует ни потенциальным возможностям, ни существующим потребностям. Поэтому уже в текущем и последующих годах следует ожидать заметного увеличения объема межгосударственных торговых операций.

Взаимовыгодное экономическое сотрудничество развивается не только на общегосударственном, но и на региональном уровнях. К настоящему времени уже подписаны соглашения о сотрудничестве между Бишкеком и Киевом, Чуйской и Киевской, Ошской и Херсонской областями, между Свердловским районом кыргызской столицы и Шевченковским районом столицы Украины. Кыргызские хозяйственники и предприниматели установили прямые связи с Винницкой, Запорожской, Черкасской областями.

Расширяются и укрепляются связи в области культуры, образования, науки. Примером может служить «круглый стол», проведенный на базе Института национальных отношений и политологии НАН Украины при непосредственном участии Посольства Кыргызской Республики в Украине, ко-

торый был посвящен вопросам трансформации политических структур в Кыргызской Республике и Украине[2]. Налаживается сотрудничество между парламентами двух стран.

Дальнейшее углубление политических и экономических связей Кыргызстана и Украины, придание им нового качества на современном этапе – результат прошедшего в июне 1996 г. визита в Украину Президента Кыргызской Республики А. Акаева. Встречи с высшими должностными лицами Украины, совместно подписанные документы определяют стратегию взаимоотношений Кыргызстана и Украины на длительное время. Особое значение имеет подписанный в ходе визита Договор о дружбе и сотрудничестве между Кыргызской Республикой и Украиной.

15—16 октября 1997 года Президент Украины Л. Кучма посетил Кыргызстан с официальным визитом, встретился с Президентом А. Акаевым, Премьер-министром А. Джумагуловым, спикерами Законодательного Собрания и Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики У. Мукамбаевым и А. Матубраимовым.

Во время визита главы государств А. Акаев и Л. Кучма пришли к единому мнению относительно поиска путей совершенствования торгово-экономического взаимодействия, которое пока сдерживается ввиду отсутствия согласованности по оформлению единого транспортного и экономическо-

---

[2] Сизарева В., Тетерук С. Украина-Кыргызстан. Куда и как движемся. По материалам «круглого стола», – Віче, 1996 – № 9.—С. 147—160

го пространства в рамках всего СНГ, в частности не выработан общий подход по железнодорожным тарифам. В этой связи стороны подчеркнули наличие перспектив по взаимодействию в рамках проекта ТРАСЕКА (Транспортный коридор: Европа – Кавказ – Азия). Кыргызская сторона выразила заинтересованность в создании совместных предприятий по изготовлению базальтового волокна, производству искусственных алмазов на базе использования значительных запасов графита в Кыргызстане, в поставке турбин, запасных частей к ним, а также в привлечении украинских специалистов для ремонта и обслуживания гидроэлектростанций. В свою очередь украинская сторона предложила осуществлять поставки сахара, спирта, пищевых жиров.

Развитие и укрепление связей между двумя странами способствует усилению взаимного интереса к внутриполитической жизни другой страны, к происходящим в ней социально-экономическим процессам, к трансформации политических систем и политических структур в условиях государственной независимости. Тем более, что в обоих государствах многие вопросы переустройства общества еще ждут и научно-теоретического осмысления, и практического решения.

Организовать и осуществить переустройство общества, его трансформацию призвано государство, ибо оно является единственным элементом политической системы, обладающим властью, т. е. реальной возможностью оказывать ре-

шающее воздействие на поведение, деятельность отдельных людей, групп, институтов. Государство способно осуществлять власть, потому что обладает необходимыми ресурсами: демографическими, материальными, финансовыми, информационными, принудительными – и механизмами, способствующими мобилизации указанных ресурсов.

Власть всегда целостна и неделима. Но в то же время она направляется на разные объекты, преследует при этом отдельные, часто не связанные между собой цели и в силу этого осуществляется разными институтами. В связи с этим возникает вопрос о взаимоотношениях институтов власти.

Взаимоотношения этих институтов – очень сложный и в то же время принципиально важный вопрос. Дело в том, что каждый из институтов власти действует как бы самостоятельно, независимо от других, ибо его деятельность направлена на свои объекты, при этом используются свои ресурсы, преследуются свои цели, хотя последние в конечном итоге подчинены общей цели. Но одновременно, как показывает мировой опыт, каждый институт власти стремится расширить свои полномочия, узурпировать полномочия других институтов и в конечном итоге овладеть всей полнотой власти. Чтобы избежать подобных посягательств, обеспечить равновесие власти в обществе, в мире используется идея разделения власти на отдельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную, а также идея разделения власти по вертикали.

С проблемой разделения власти столкнулся и Кыргызстан в процессе государственного строительства, причем подчас эта проблема и борьба вокруг нее приобретала поистине драматический характер.

Основные вопросы разделения власти в Кыргызской Республике уже решены. Но далеко не все узкие места «расшиты», в действующем законодательстве имеется немало юридических тупиков, много сложностей во взаимоотношениях общегосударственных и местных институтов.

Устранить эти недоработки и сложности призвана административная реформа, осуществляемая в республике по инициативе Президента А. Акаева. Чтобы идти дальше, необходимо осмыслить пройденный путь, выявить успехи, недоработки и ошибки с тем, чтобы яснее видеть перспективы, находить оптимальные решения. С этой точки зрения полезно не только в познавательном, но и в практическом плане проанализировать опыт реализации идеи разделения власти в Кыргызстане на современном этапе, чему и посвящена настоящая работа. Исходя из перспектив предстоящей административной реформы, автор сознательно обошел молчанием вопрос разделения власти по вертикали, а остановился на функциях и взаимоотношениях законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти на общегосударственном уровне.

Автор понимает, что не все вопросы названной темы освещены в полном объеме, не на все вопросы даны исчерпыва-

ющие ответы, и будет благодарен всем, кто, прочитав эту работу, выскажет конструктивные замечания и предложения.

Из истории теории разделения властей

Идея разделения властей в государстве имеет столь же давнюю историю, как и само государство. Еще Платон основным принципом «идеального общества», представляющего собой «единый и неделимый организм», считал разделение труда между различными сословиями. Говоря о законодательстве, управлении и правосудии, древнегреческий мыслитель утверждал, что хотя они и направлены на один и тот же предмет, все же отличны друг от друга.

Аристотель, рассматривая государство как сложное целое, единство во множестве, различал три элемента всякого политического устройства. Первый – это законосовещательный орган, в осуществлении функций которого должны принимать участие все свободные граждане. Второй – правительственный орган, наделенный полномочиями повелевать. Третий элемент – судебные органы, которые вершат правосудие.

Древнегреческий историк Полибий, признавая разграничение власти, особое внимание уделял установлению динамического равновесия между ветвями власти. При этом каждая из них должна оказывать друг другу взаимную поддержку и содействие. По его мнению, каждый из государственных

органов должен сдерживать власть другого.

Еще в древние времена сложилась довольно четкая теория, которая, исходя из единства власти, отстаивала ее разделение на отдельные, независимые друг от друга ветви. В то же время отстаивалась идея динамического равновесия между ветвями власти, которое должно обеспечиваться определенными механизмами сдержек и противовесов.

Как целостная доктрина теория разделения властей сформировалась в XVII–XVIII вв. Основные ее положения были разработаны Д. Локком и Ш Монтескье. По мнению Д. Локка, чтобы обеспечить основные права человека, необходимо ограничить политическую власть, ввести ее в определенные рамки, а чтобы предотвратить концентрацию всей полноты власти в руках одних и тех же людей, надо эту власть разделить. Английский философ различал три вида власти: законодательную (создает законы для общественного блага), исполнительную (обеспечивает исполнение законов), федеративную (ведает отношениями с другими государствами). Судебную власть он не обозначал как отдельную, а считал ее составным элементом исполнительной власти. По Д. Локку, основу концепции разделения властей составляет идея взаимной связи, сбалансированности и определенной соподчиненности властей. При этом даже законодательная власть не является абсолютной, она всего лишь «доверенная власть», подчиненная народу, у которого остается верховная власть отстранить или изменить состав законодательной власти.

Французский философ Ш. Монтескье обосновал разделение властей необходимостью создать условия, которые бы не допускали злоупотребления властью. Необходимо, утверждал он, чтобы законодательная, исполнительная и судебная власти были разделены и могли взаимно сдерживать друг друга. При этом недопустимо, чтобы одни и те же лица принимали участие в осуществлении функций более чем одного из трех органов правления. Ключевое значение, по мнению Ш. Монтескье, имеет идея равновесия властей.

Надо, писал он, чтобы они, самостоятельно решая государственные задачи, могли уравновешивать одна другую, предотвращая тем самым возможную узурпацию полномочий власти каким-либо учреждением. В то же время ни одна ветвь власти не должна вторгаться в компетенцию другой, но каждая из них вправе контролировать и сдерживать другую, предотвращая превышение полномочий, злоупотребления и деспотизм.

Однако не все теоретики и политики того времени одобряли идею разделения властей. Так, французский просветитель Ж.-Ж. Руссо писал, что суверенитет неотчуждаем, един и неделим. Исходя из этого, он критикует идею разделения властей. По его мнению, те права, которые нередко принимают за части суверенитета, на самом деле все ему подчинены и всегда предполагают наличие единой высшей воли, гегемонию верховной власти, которую нельзя разделить, не уничтожив. Концепцию Ш. Монтескье о взаимном сдержи-

вании противопоставленных друг другу ветвей власти Ж.-Ж. Руссо считал неприемлемой, ибо она, по его мнению, ведет к враждебным отношениям, к раздроблению государства. Тем не менее необходимо разделение государственных функций и разграничение компетенции государственных органов, а равновесие всех сфер власти, их согласованная деятельность должны обеспечиваться исключительно преобладанием верховной законодательной власти, воплощающей суверенитет народа.

Идею разделения властей поддерживали и разрабатывали И. Кант, Г. Гегель и другие философы. И. Кант выводил необходимость разделения властей из требований «чистого разума». В каждом государстве существуют три власти – законодательная, исполнительная, судебная. Все они, по его мнению, выражают соединенную волю народа, но в соответствии со спецификой своих функций организационно разделяются для предотвращения деспотизма. Ни одна из ветвей власти не может принять на себя функции другой, но и действовать обособленно также не в состоянии. Власти должны взаимно дополнять друг друга, сохраняя при этом необходимую связь и согласованность для блага государства.

Г. Гегель выделял такие ветви власти в государстве: законодательную, правительственную и власть правителя. По его мнению, идея разделения властей имеет «реальную разумность», но одновременно философ предостерегал от «абсолютной самостоятельности» властей, ибо это может приве-

сти их к взаимной враждебности, страху и противодействию.

В конце XIX – начале XX вв. во многих развитых странах наметилась тенденция к укреплению исполнительной власти, поэтому дискуссия о разделении властей приобретала неожиданно острый характер, сам принцип разделения властей был подвергнут критике (Л. Дюги, М. Вебер). Раздавались голоса о том, что свободному государству необходимо следовать принципу разделения властей, но его реализация сопряжена с большими трудностями (А. Эсмен).

В первой половине XX в. принцип разделения властей подвергся всесторонней критике. Она была вызвана острым кризисом традиционных социальных и политических институтов. Многие исследователи доказывали теоретическую невозможность его реализации и практическую неэффективность в условиях централизации политической власти. По оценке кыргызского исследователя Т. О. Ожукеевой, в то время «принцип разделения властей сводился только к рационализации административной системы, проведению функционального разграничения компетенции государственных органов»[3].

Однако с 50-х гг. западная политическая мысль по-новому подходит к принципу разделения властей, видя в нем краеугольный камень демократического строя. Главное в совре-

---

[3] Ожукеева Т. О. Политические процессы в странах Центральной Азии. Принцип разделения властей. Кн.1. Политические процессы в Кыргызстане. – Бишкек, 1995.—С. 176.

менных концепциях состоит в системном анализе политического режима, при котором основное внимание уделяется механизму власти, движущим силам, структуре и функциям. По мнению западных политологов, разделение властей дает возможность обеспечить свободы общества и индивида перед лицом власти. Но эти гарантии действуют не автоматически. Обеспечение свобод зависит от структуры власти и механизма управления в каждом конкретном обществе.

В то же время многие исследователи, отстаивая принцип разделения властей, полагают, что его абсолютная реализация не всегда способствует установлению либеральной демократии. В традиционных, нерационализированных, неправовых политических системах она создает анархию, политический вакуум, способствует установлению авторитарного режима.

Все же, несмотря на теоретические разногласия, принцип разделения властей утвердился в абсолютном большинстве демократических государств, он является одним из компонентов правового государства. Однако в радикальной форме разделение властей не осуществлено нигде в мире. И происходит это не из-за неумения или нежелания политических деятелей, а в значительной мере потому, что реальное развитие общества противится подгонке под абстрактные схемы.

Сущность теории разделения властей

Принцип разделения властей состоит прежде всего в том, что различные органы и учреждения механизма государственной власти четко специализируются в осуществлении властных полномочий. В классическом варианте разделения властей целостный механизм государственной власти представлен институтами законодательной (парламент и представительные органы местного самоуправления), исполнительной (правительство и исполнительные учреждения на местах) и судебной (органы правосудия и надзора) ветвей власти. При этом предполагается, что парламент принимает законы, соответствующие требованию права. Никаких исполнительных функций он не осуществляет. Исполнительная власть призвана оперативно управлять обществом в строгом соответствии с принятыми законами.

Никаких законодательных функций на нее не возлагается.

Судебная власть призвана защищать права, обеспечивать соблюдение законности в деятельности всех субъектов права. Взаимопроникновение различных ветвей власти может происходить лишь в «пограничных» областях и только в случаях, предусмотренных законом. В пределах своей компетенции каждая ветвь власти самостоятельна, независима

от других в осуществлении своих полномочий, подчиняясь только закону.

Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей не означает, однако, их абсолютной независимости друг от друга. В структуре механизма государственной власти первичный, верховенствующий характер имеет законодательная власть. Устанавливаемые ею правовые нормы являются основой деятельности институтов других ветвей власти. Исполнительная власть, хотя и действует в рамках своих полномочий самостоятельно, имеет по своей сути вторичный, производный характер. Все ее действия и акты основываются на законах и направлены на исполнение законов. Закон является основой функционирования и судебной власти. Однако в осуществлении правосудия суд действует независимо от законодательной и исполнительной властей и должен подчиняться только закону. Одновременно суд призван выполнять функции арбитра в спорах других ветвей власти. В этой связи существенное значение в системе судебной власти имеет институт конституционно-правового контроля за правомерностью актов и действий всех ветвей власти. Конституционный суд призван защищать право от любых форм его нормативного нарушения.

К сказанному следует добавить, что и исполнительная, и судебная ветви власти отнюдь не пассивны по отношению к законодательной. Они в пределах своей компетенции обладают правом законодательной инициативы, могут вносить

соответствующие законопроекты в парламент и тем самым принимать участие в законотворческом процессе.

Разделение властей ни в коем случае нельзя понимать как их противопоставление. Напротив Конституция, законодательство, повседневная политическая практика должны исключать такую возможность. Каждая из властей имеет свое предназначение и наделяется соответствующей компетенцией, ни одна из них не может принять на себя функции другой, но действовать обособленно она также не в состоянии. Поэтому власти должны взаимно дополнять друг друга, сохранять необходимую связь, образуя единый политический организм, функционирующий в интересах народа.

Организационно-правовое выражение принципа разделения властей предполагает наличие системы сдержек и противовесов. Элементами такой системы являются: срочность полномочий должностных лиц; несовместимость депутатского мандата с занимаемой ответственной должностью в аппарате управления; право вето на законопроекты; право роспуска парламента; право досрочного прекращения полномочий президента и отставки правительства; подотчетность и подконтрольность правительства; контроль за законодательной властью, осуществляемый народом в ходе выборов; независимость судебной власти и ее обязанность руководствоваться законом и др.

Таким образом, основной смысл принципа разделения властей состоит в создании организационных, правовых и

других условий, исключающих монополизацию власти в руках одного лица, органа или социального слоя и обеспечивающих соответствие всей системы публичной власти требованиям права. Принцип разделения властей в более-менее полном виде может быть реализован в любой демократической политической системе. В частности, в докладе экспертов ОБСЕ по демократическим институтам (ноябрь 1991 г.) отмечалось, что «хотя классическая доктрина разделения властей в ее чистом виде воплощается в жизнь главным образом в системах с президентским правлением, суть ее находит отражение и в практике многих иных политических систем»[4].

Одновременно необходимо подчеркнуть, что реализация принципа разделения властей не должна превращаться в некий фетиш или абстрактное теоретизирование. В каждом конкретном случае должны учитываться исторический опыт и традиции государства; внутриполитическая обстановка; уровень политической культуры населения; сформированность гражданского общества и его структурализация; наличие (или отсутствие) демократических институтов; задачи, которые решает государство на конкретном этапе своего развития.

---

[4] Цит. по книге: Теория права и государства / Рук. автор. колл. и ответ. ред. Г. Н. Манов. – М., 1996.—С.259.

«Разделение властей» в СССР

В СССР, в отличие от демократических государств, принцип разделения ветвей власти не только не был реализован, но даже теоретически не признавался. Ему противопоставлялся принцип единства власти трудового народа, якобы воплощенный в Советах. Это утверждение в полной мере касается и бывших советских союзных республик, в том числе и Киргизской ССР.

Конституция Киргизской ССР устанавливала: «Вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов»[5].

Исходя из этой конституционной нормы, в республике провозглашалось верховенство и полновластие Советов. Более того, все остальные государственные органы (в центре и на местах) формировались Советами соответствующего уровня, были ответственны перед ними и подотчетны им. Советы всех уровней образовывали единую систему, внутри которой существовали отношения руководства и подчинения.

---

[5] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики – Фрунзе, 1978.– Ст.2.

Об отсутствии разделения властей в Киргизской ССР свидетельствует и ст.70 Конституции, определяющая вопросы, подлежащие ведению республики «в лице ее высших органов государственной власти и управления». Здесь представлены как законодательные (принятие Конституции, законодательства республики, разработка и утверждение государственных планов экономического и социального развития, утверждение государственного бюджета и др.), так и исполнительные, распорядительные функции (руководство отраслями народного хозяйства, руководство жилищным и коммунальным хозяйством, торговлей и общественным питанием, народным образованием, культурой, здравоохранением и др.). О разделении этих функций между разными ветвями власти в Конституции даже не упоминается.

Справедливости ради надо отметить, что Конституция Киргизской ССР содержала отдельные главы, посвященные Верховному Совету, Совету Министров, суду и прокуратуре. Однако они касались преимущественно норм и порядка их формирования, отражали организационные моменты их деятельности и лишь в малой степени – их полномочий и функций. Конституция Киргизской ССР не содержала даже намеков на механизм сдержек и противовесов между разными ветвями власти.

Такая система власти в республике вполне объяснима. Она, естественно, не имеет ничего общего с верховенством власти народа, а всевластие Советов было чисто декоратив-

ным. Фактически вся полнота власти в центре и на местах принадлежала КПСС. Конституция Киргизской ССР, дублируя соответствующую статью Конституции СССР, провозглашала:

«Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза»[6]. Конституция определяла, что КПСС:

– определяет генеральную перспективу развития общества;

– определяет линию внутренней и внешней политики;

– руководит созидательной деятельностью советского народа;

– придает научно обоснованный характер борьбе советского народа за победу коммунизма.

На практике роль «руководящей и направляющей силы советского общества» сводилась к следующему:

1. Все кадровые вопросы в стране решались исключительно через партийные органы. Любое должностное лицо – от председателя сельсовета до Председателя Президиума Верховного Совета – могло быть рекомендовано и избрано на эту должность только после утверждения соответствующим партийным органом.

2. Все более-менее важные вопросы политической, эко-

---

[6] Там же – Ст.6.

номической, социальной, культурной, идеологической жизни подлежали предварительному рассмотрению и одобрению соответствующими партийными органами и лишь после этого могли оформляться в виде законов, постановлений, других нормативных актов. Широко практиковалось принятие т. н. «совместных решений» – партийного и соответствующего исполнительного органа (например, ЦК КПСС и Совета Министров СССР, ЦК Компартии Киргизии и Совета Министров Киргизской ССР и т. д.).

3. Партийные органы имели право контроля за деятельностью любого государственного органа и широко пользовались этим правом. Эта норма была зафиксирована в уставе КПСС, хотя и отсутствовала в Конституции. Но в тоталитарном государстве партийный устав всегда был выше Основного Закона.

Таким образом, в СССР имело место своеобразное «разделение» властей, не имеющее ничего общего с классической формой, утвердившейся в демократических государствах: КПСС принимала решения, а советские органы должны были их выполнять.

Несмотря на всю недемократичность существовавшей системы власти, в ней были и некоторые преимущества. Партийные органы активно действовали и обладали неограниченной властью на всех уровнях – всесоюзном, республиканском, областном, районном, а далее – на уровне предприятий, организаций, учреждений. Поскольку КПСС руко-

водствовалась принципами демократического централизма, один из которых предполагал обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих и подотчетность нижестоящих перед вышестоящими, то тем самым обеспечивалась довольно жесткая властная вертикаль. В условиях централизации такая властная вертикаль обеспечивала высокий уровень управляемости всеми сферами политической, экономической, идеологической, социальной, культурной жизни, решения вышестоящих партийных органов незамедлительно доводились до сведения нижестоящих и принимались ими к неукоснительному исполнению.

К этому надо добавить установленный в стране высокий уровень ответственности перед партией и ее органами, когда отступление от решений «директивных» органов влекло за собой наказание вплоть до исключения из КПСС, что рассматривалось как политическая смерть и воспринималось в обществе как непоправимая трагедия. Эта система обеспечивала в стране дисциплину, организованность, правопорядок, выполнение (зачастую реальное, но нередко и мнимое) намеченных планов и принятых решений, позволяла при необходимости быстро мобилизовать нужные ресурсы. Все это вполне вписывалось в рамки тоталитарной системы, но, повторимся, не имело ничего общего с демократией.

К сказанному необходимо добавить следующее. В СССР под руководством КПСС был установлен высокий уровень централизации. Важнейшие вопросы всех сфер жизни реша-

лись в центре, в Москве. Союзные республики неоднократно поднимали вопрос о том, чтобы вопросы, затрагивающие их интересы, решались по согласованию с республиканскими органами. Но, несмотря на некоторые паллиативные меры, фактическое размежевание полномочий центра и республик произведено не было. Однако и в этом случае не все было однозначно отрицательным. Например, Кыргызстан, где велось масштабное промышленное и энергетическое строительство, ежегодно получал ощутимую помощь из союзного бюджета.

Внутриполитическая обстановка в Кыргызстане после провозглашения независимости

После провозглашения 31 августа 1991 г. независимости Кыргызстан, естественно, стал на путь построения суверенного, демократического, правового, светского государства. Решая эти задачи, республика, как и большинство советских республик, встретилась с большими трудностями.

Ведь КПСС, олицетворявшая фактическое верховенство и обеспечивавшая согласованную деятельность всех властных структур сверху до низу, была запрещена и формально устранена с политической арены. С распадом СССР рухнул и всесоюзный центр.

Среди множества задач, вставших перед молодым кыргызским государством, самой важной была задача организации власти. Нужно было решить вопрос о структуре власти, определить полномочия отдельных ее ветвей, наладить взаимоотношения между ними, сконструировать механизм взаимных сдержек и противовесов и др. В решении этих и других вопросов определяющая роль принадлежала Президенту и Верховному Совету. К сожалению, их взаимоотношения с самого начала были обозначены острыми противоречиями, знаменовавшими разные, подчас диаметрально противопо-

ложные, подходы к решению возникших задач.

Парламент, игравший до этого преимущественно декоративную роль и безмолвно проводивший в жизнь решения центральных союзных органов или решения ЦК Компартии Киргизии, неожиданно оказался на вершине политической власти и стремился к дальнейшему усилению своей власти, предполагая создать в Кыргызстане парламентскую республику, оставив большинство элементов существовавшей ранее советской политической системы. Правда, в самом парламенте единства не было, существовали непримиримые противоречия.

В то же время А. Акаев, избранный Президентом в октябре 1990 г. парламентом, а через год, уже в условиях независимости – всенародным голосованием, не согласился свести свои функции, как это кое-кем мыслилось, к чисто представительским, начал активный поиск путей строительства нового независимого государства и приступил к реформам. Его действия не только не получали поддержки парламента, но и вызывали жесткое сопротивление. Ситуация усугублялась тем, что функции и полномочия высших органов государственной власти не были четко определены и разграничены, механизм сдержек и противовесов отсутствовал.

К сказанному необходимо добавить, что в республике сохранялись и продолжали действовать институты власти, созданные еще при советской власти и по советской модели. Они противились любым демократическим преобразовани-

ям. Было ясно, что соединение элементов парламентской республики, президентского правления и советской власти невозможно. Было также очевидно, что смешение разнородных форм правления приведет к недееспособности политической власти, к ее дискредитации в глазах народа и полному параличу.

Кризис власти

Неопределенность системы власти блокировала разработку, принятие и осуществление назревших преобразований, реформирование общества. Кыргызстан, по существу, остановился на этапе провозглашения независимости и атрибутивного державотворчества, он не вступил в полосу продуманной реорганизации общественной жизни. Это привело к катастрофическому обострению социально-экономического и политического кризиса, массового недовольства людей своим положением, что отрицательно сказывалось на властных отношениях в обществе. Со всей остротой и неотвратимостью встал вопрос: по какому пути идти дальше?

Теоретически перед Кыргызстаном было два варианта.

Первый состоял в том, чтобы сохранить т. н. советский путь. Но он себя дискредитировал, изжил, развалился (хотя многие его институты сохранились и упорно саботировали любые преобразования) и потерял внутренний стержень в лице компартии. Второй вариант предполагал новый путь, который утверждал бы демократию, обеспечил бы трансформацию экономики, гарантировал бы в полной мере свободы и права человека, достойную жизнь, возрождение национальных ценностей и вхождение страны в мировое сообщество. Это был нелегкий путь. Он требовал сильной личности, способной проявить необходимую политическую волю и

преодолеть сопротивление, выдвигать новые идеи на общегосударственном, местном и личностном уровне.

Президент А. Акаев избрал второй вариант. Его политика вызвала сопротивление консервативных сил, что привело к кризису власти.

Кыргызстан оказался не единственной страной в постсоветском пространстве, попавшей в такую ситуацию. Подобные процессы имели место в Российской Федерации, Украине, Казахстане, с большей или меньшей остротой они проявлялись в Армении, Республике Беларусь, Грузии.

Каждая страна выходила из кризиса по-своему. В Российской Федерации, например, он привел к расстрелу Белого Дома в октябре 1993 г., в Украине завершился досрочным прекращением полномочий президента и парламента и досрочными выборами (1994 г.) и т. д. Очевидно, во всех случаях сказалось единое для всех «советское наследие», проявившееся в отсутствии четкого размежевания полномочий между разными ветвями власти, прежде всего между законодательной и исполнительной, в неразвитости демократических институтов и в низкой политической культуре населения, в борьбе за власть, в отсутствии четких программ государственного строительства, принятых обществом. Сказалось и отсутствие единой консолидирующей политической силы, роль которой в советском обществе играла КПСС. Оставалась неразработанной и единая идеология, которая была бы способной объединить разрозненные и политически

неструктурированные общества.

В Кыргызской Республике кризис власти проявился в следующем.

5 мая 1993 г. Жогорку Кенеш (парламент) принял новую Конституцию. Многие политики полагали, что с принятием Конституции противоречия в высших эшелонах власти удастся устранить. Но достичь этого не удалось, хотя Конституция одним из основополагающих принципов организации власти провозгласила ее разделение на законодательную, исполнительную и судебную и установила, что «органы законодательной, исполнительной и судебной властей действуют самостоятельно, взаимодействуют друг с другом. Они не вправе выходить за пределы полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики»[7].

Конституция определила также функции и полномочия каждой ветви власти. Главной причиной возникших противоречий некоторые политики считали чрезмерное ограничение полномочий Президента за счет расширения полномочий Жогорку Кенеша. Но в основе конфликта между парламентом и Президентом А. Акаевым лежало отношение к реформам, инициированным и проводимым Президентом. Политика реформ требовала законодательного закрепления, но парламент, избранный еще в 1990 г., т. е. до провозглашения независимости, по советскому избирательному закону, оставался советским, прокоммунистическим. И хотя в пар-

---

[7] Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 1993.—Ст.7.

ламенте не было единства (часть его членов встала на сторону Президента), все же большинство было настроено против проводимых реформ, резко критиковало политику А. Акаева, а некоторые депутаты даже требовали отставки Президента. Сказывалась и борьба политических кланов за власть и отсутствие четкого разделения власти.

В обстановке все обостряющихся противоречий и фактического паралича власти согласно указу Президента А. Акаева 30 января 1994 г. проводится референдум. Избиратели должны были ответить «да» или «нет» на вопрос: «Подтверждаете ли вы, что Президент Кыргызской Республики, демократично избранный 12 октября 1991 г. на 5 лет, является Президентом Кыргызской Республики с правом действовать как глава государства в течение срока его службы?»

Для постороннего наблюдателя проведение референдума может представляться необоснованным, а сама формулировка вынесенного на референдум вопроса – недостаточно корректной. Действительно, Президент был всенародно избран на 5 лет, срок его полномочий не истек, подтверждать этот факт с юридической точки зрения не было никакой необходимости.

Но чтобы понять логику референдума, надо учесть внутриполитическую обстановку в Кыргызстане того времени. Жогорку Кенеш вследствие внутренних разногласий фактически перестал быть законодательным органом власти. Довольно шатким было положение Правительства. В этой си-

туации некоторые политики выступили с идеей досрочных перевыборов и Президента, и Жогорку Кенеша. Аргументировали они свои предложения фактом принятия новой Конституции. Мол, и Президент, и Жогорку Кенеш избирались «под старую Конституцию», которая утратила силу, полномочия высших органов власти в соответствии с новой Конституцией изменились, поэтому и необходимы новые выборы.

Такая точка зрения не обоснована. Во-первых, в результате принятия новой Конституции структура высших органов власти не изменилась, никакие новые органы не были учреждены, как и никакие из них не были упразднены; во-вторых, полномочия Президента в результате принятия Конституции не претерпели существенных изменений; в-третьих, и Президент, и Жогорку Кенеш избирались по действовавшему на время выборов законодательству, а сам факт принятия новой Конституции не имел обратной силы; и, наконец, в-четвертых, Закон «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» устанавливал: «народные депутаты Республики Кыргызстан сохраняют свои мандаты, права и полномочия в течение срока, на который они избраны», «Президент Республики Кыргызстан становится Президентом Кыргызской Республики и осуществляет полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией. Срок полномочий Президента исчисляется со дня его всенародного избра-

ния Президентом Республики Кыргызстан»[8].

Таким образом, А. Акаев оставался легитимным Президентом, избранным 12 октября 1991 г. сроком на 5 лет. Но чтобы положить конец политическим спекуляциям, он вынужден был принять соответствующее политическое решение. Так родилась идея референдума.

В ходе референдума 97 процентов избирателей из числа принявших в нем участие (всего в референдуме приняли участие 95 процентов избирателей) ответили «да». Поскольку народ в противостоянии Президента и Жогорку Кенеша поддержал Президента, то мог быть поставлен вопрос о парламенте – либо о доверии ему со стороны избирателей, либо о его роспуске и назначении досрочных выборов. Вопрос о доверии мог быть решен путем референдума, однако Жогорку Кенеш не смог поставить вопрос о нем, а принимать такое решение Президенту было в той обстановке не совсем оправданно, поскольку вело к дальнейшему обострению противоречий. Что касается досрочного роспуска парламента, то такая возможность была предусмотрена Конституцией от 5 мая 1993 г., она устанавливала, что «Жогорку Кенеш может быть досрочно распущен по решению, принятому большинством не менее двух третей от общего числа депутатов, либо по результатам общенародного референду-

---

[8] О введении в действие Конституции Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики. 5 мая 1993 г.//Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1993.– № 7.– С.85.

ма»[9]. Но Жогорку Кенеш цеплялся за власть и не мог вынести вопрос о своем роспуске ни на сессию парламента, ни на референдум.

Таким образом, вопрос о Жогорку Кенеше повис в воздухе. Сотрудники Администрации Президента настаивали на проведении выборов Жогорку Кенеша до конца 1994 г. (его полномочия истекали в мае 1995 г.), но Президент А. Акаев, придерживаясь Закона «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики», не мог прийти к однозначному решению. А парламент в условиях внутреннего раскола и далее предпринимал безуспешные попытки консолидироваться.

В такой обстановке разразился новый кризис, вызванный обнародованием итогов работы парламентской комиссии, проверявшей ход приватизации. Выяснилось, что немало депутатов, членов правительства, глав местных государственных администраций принимали слишком «активное» участие в приватизации государственных объектов, получали льготные кредиты и т. п. Вслед за этим 22 июня 1994 г. было опубликовано т. н. «заявление 105», в котором парламенту инкриминировались попытки свергнуть всенародно избранного Президента. Обстановка в верхних эшелонах власти накалялась, противоречия между Президентом и парламентом обострялись. Наконец, 5 сентября 1994 г. 168 депутатов, сторонников А. Акаева (из общего числа 323 депу-

---

[9] Конституция Кыргызской Республики (принята 5 мая 1993 г.). – Ст.63.

татов), заявили об отказе участвовать в заседаниях парламента. Вслед за этим заявило о совей отставке и Правительство, возглавляемое А. Джумагуловым[10].

Президент А. Акаев отреагировал на сложившуюся ситуацию следующим образом: своими указами он установил, что новое Правительство не будет сформировано до избрания нового парламента, и назначил выборы Жогорку Кенеша на 24 декабря 1994 г. Некоторые политические партии высказались против столь скоропалительных выборов, поэтому другим указом Президента они были назначены на 5 февраля 1995 г.

Президиум Жогорку Кенеша пытался противостоять действиям Президента и назначил на 13 сентября 1994 г. чрезвычайную сессию, чтобы обсудить вопросы выборов, но на нее собрались лишь треть депутатов. Таким образом, Жогорку Кенеш в очередной раз продемонстрировал свою несостоятельность.

Все ожидали выборов, надеясь, что они положат конец кризису власти. Однако полной уверенности, что с выборами удастся устранить противоречия между Президентом и Жогорку Кенешем, не было, ведь новый парламент мог отвергнуть путь реформ и демократического переустройства государства. Нужно было искать какой-то другой, неординарный и в то же время легитимный выход из кризиса и стабилизировать внутриполитическую обстановку в стране.

---

[10] Ожукеева Т. О. Указ. работа. – С.200.

Президент А. Акаев решил реформировать высший законодательний орган. Для этого нужно было вносить соответствующие изменения в действовавшую Конституцию.

Конституция от 5 мая 1993 г. устанавливала, что изменения и дополнения к ней принимаются Жогорку Кенешем, если за них проголосовало две трети от общего числа депутатов[11]. Но рассчитывать в данном случае на парламент не приходилось, ведь он вследствие внутреннего кризиса не мог даже собраться на свои заседания. Поэтому Президент А. Акаев решил прибегнуть к референдуму. Действительно, Конституция устанавливала, что «для выявления воли народа законы и другие иные вопросы государственной жизни могут быть поставлены на референдум», а что касается Президента, то он был наделен правом «выносить вопросы государственной жизни на референдум»[12].

Вопросы, вынесенные на референдум, были сформулированы следующим образом:

«Согласны ли вы, что следующие пункты следует включить в Конституцию:

1. Поправки или дополнения в Конституцию Кыргызской Республики и в Законы Кыргызской Республики, так же, как и другие важные жизненные проблемы, могут быть выставлены на референдум?

2. Законодательная власть в Кыргызской Республике осу-

---

[11] Конституция Кыргызской Республики (принята 5 мая 1993 г.). – Ст.96, 97.

[12] Там же. – Ст.1; 46.

ществляется Жогорку Кенешем, состоящим из 2-х палат – Законодательное собрание из 35 депутатов, действующее постоянно, выбранные представлять интересы всего населения республики; и Собрание народных представителей, состоящее из 70 депутатов, работающее сессионно и представляющее территориальные интересы?»

С правовой точки зрения формулировки вопросов звучат недостаточно корректно. Расплывчато сформулирован первый вопрос, поэтому цель референдума неясна. В вопросе идет речь о том, что «поправки или дополнения… могут быть выставлены на референдум». При самом внимательном рассмотрении, нельзя понять, что имели в виду авторы этой формулировки, что означает «могут быть выставлены» – то ли с целью изучения общественного мнения, то ли проведения общественного опроса. Как оказалось, авторы этой формулировки имели в виду совсем иное, а именно: поправки или дополнения в Конституцию могут быть внесены путем проведения референдума. Но почему-то эта в общем простая и понятная мысль была завуалирована туманными рассуждениями «выставлены на референдум».

Во втором вопросе вместо однопалатного парламента, состоящего из 105 депутатов, предлагалось учредить двухпалатный парламент (35 + 70 депутатов), но при этом ничего не говорилось о полномочиях палат, их размежевании, о взаимодействии и т. п.

Логика законотворческого процесса требует, чтобы

прежде чем вносить в Конституцию изменения путем референдума, надо узаконить роль самого референдума в этом вопросе. Поэтому вместо одного референдума надо было проводить два: во время первого решить вопрос о том, что поправки или дополнения к Конституции могут вноситься путем проведения референдума, и лишь после получения на этот вопрос положительного ответа проводить второй референдум о реформировании Жогорку Кенеша.

Как явствует из формулировки вопросов, вынесенных на референдум, его сущность сводилась к тому, чтобы вместо однопалатного парламента учредить двухпалатный при сохранении общего количества депутатских мест, установленных Конституцией. Здесь следует отметить, что вопрос о двухпалатном парламенте возник не вдруг, он поднимался еще при всенародном обсуждении проекта новой Конституции в начале 1993 г. Тогда эта идея не нашла поддержки, и Президент А. Акаев на сессии Жогорку Кенеша 16 апреля 1993 г., высказывая свое отношение к данному вопросу, указал на несостоятельность предложений о двухпалатном парламенте в таком маленьком государстве, как Кыргызстан. Эта точка зрения и нашла отражение в новой Конституции.

Однако уже в июле 1993 г., т. е. через два месяца после принятия Конституции, депутаты Чуйского областного Кенеша (совета) на своей сессии принимают решение о необходимости иметь в республике двухпалатный парламент, при этом одна палата (56 депутатов) должна работать на посто-

янной основе и заниматься исключительно законотворческой деятельностью, а вторая (49 депутатов) должна работать сессионно и представлять интересы территориальных единиц[13]. Решение чуйских депутатов было растиражировано средствами массовой информации, живо обсуждалось в обществе. Тем самым кыргызстанское общественное мнение психологически было готово высказаться по поводу двухпалатного парламента. 22 октября 1994 г. референдум состоялся. На первый вопрос «да» ответили 85 процентов, на второй – 84 процента избирателей от общего числа принявших участие в референдуме.

Легитимность самого референдума и его результатов многими ставились под сомнение. Например, партия «Эркин Кыргызстан» подала в Верховный суд заявление об аннулировании итогов референдума, так как: а) в ходе проведения референдума были грубо нарушены основные принципы Конституции; б) Центральная избирательная комиссия, проводившая референдум, вопреки Конституции не была образована Жогорку Кенешем, а назначена Президентом; в) в референдуме фактически приняли участие не более 20–30 процентов избирателей. Однако эти и другие заявления никем не были приняты во внимание.

В связи с итогами референдума возникли две проблемы: внесение изменений в Закон о выборах депутатов Жогорку

---

[13] См.: Жоробеков Ж. Становление двухпалатного парламента Кыргызстана//Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1996— № 2(13). – С.51.

Кенеша (ведь выборы, назначенные на 5 февраля 1995 г., никто не отменял) и конституционное оформление новой структуры Жогорку Кенеша, определение полномочий его палат. Первая проблема была решена путем принятия соответствующих президентских указов, некоторые вопросы проведения выборов нашли разъяснение в Письме Президента «О решении спорных вопросов, связанных с применением пункта 4 статьи 56 Конституции Кыргызской Республики». Таким образом, выборы депутатов Законодательного собрания и Собрания народных представителей проходили на основе Закона «О выборах народных депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», принятого парламентом 12 января 1994 г., ряда указов Президента и постановлений Правительства.

Что же касается дополнений и изменений к Конституции по итогам референдума, то эта проблема требовала более глубокой проработки. Прежде всего речь шла об определении полномочий каждой из палат парламента и размежевании их функций. Требовали уточнения (или пересмотра) и некоторые другие нормы.

Для подготовки соответствующих предложений указом Президента от 27 октября 1994 г. была образована Конституционная сессия в составе Президента, председателя Правительства, Председателя Жогорку Кенеша, бывшего Председателя Президиума Верховного Совета, председателя Совета судей, Государственного секретаря, глав региональных

госадминистраций и председателей региональных кенешей, представителей местных сообществ, политических партий, профсоюзов, фермеров, предпринимателей, молодежи, женщин и др. Строго говоря, созданный орган не был конституционным, он носил скорее характер общественного совещательного органа. К тому же Конституционная сессия оказалась слишком громоздкой, политически разнородной, а порой и внутренне антагонистичной.

Но рабочая группа Конституционной сессии подготовила проект соответствующего Закона, а 13 января 1995 г. он был опубликован. Между тем состоялись выборы обеих палат Жогорку Кенеша, депутаты активно включились в обсуждение и доработку законопроекта. В конце концов, трехсторонняя согласительная комиссия пришла к выводу, что проект Закона о внесении дополнений и изменений в Конституцию окончательно доработан и подлежит законодательному рассмотрению. Но тут возникли новые трудности.

Конституция предусматривала рассмотрение Жогорку Кенешем подготовленного законопроекта после соответствующего заключения Конституционного суда. Но Основной Закон исходил из наличия однопалатного парламента, тогда как уже существовал двухпалатный. Процедуру внесения дополнений и изменений в Конституцию двухпалатным парламентом предстояло еще разработать. Таким образом, возник вопрос о полномочиях палат, но именно об этом в первую очередь и шла речь в подготовленном проекте За-

кона. Что же касается Конституционного суда, то он не мог приступить к исполнению своих полномочий, так как затягивалось принятие им присяги.

2 апреля 1995 г. Президент А. Акаев в порядке законодательной инициативы внес на обсуждение подготовленный законопроект в Конституционный суд и в обе палаты Жогорку Кенеша. Но Конституционный суд принял присягу лишь 21 июня 1995 г., а начал производство по рассмотрению проекта Закона о внесении дополнений и изменений в Конституцию лишь в октябре того же года.

В начале ноября 1995 г. Конституционный суд наконец вынес свое решение по рассматриваемому вопросу и направил его Жогорку Кенешу и Президенту. Решение Конституционного суда было неоднозначным, как неоднозначно на него реагировали и депутаты. Поэтому Президент А. Акаев, взяв на себя ответственность, внес тот же проект от 2 апреля на рассмотрение Жогорку Кенеша с учетом тех вопросов, которые были рассмотрены Конституционным судом[14].

Жогорку Кенеш неоднократно пытался рассмотреть законопроект. В конце концов Собрание народных представителей одобрило его. Но Законодательное собрание так и не смогло прийти к какому-то решению. Возникла тупиковая ситуация, выход из которой Президент А. Акаев видел в проведении референдума.

Вообще следует заметить, что среди политиков и поли-

---

[14] Свободные горы. – 1996. – 27 января (Специальный выпуск).

тологов нет единого мнения в оценке референдумов. Одни считают референдумы высшей формой прямой демократии, когда народ непосредственно выражает свое мнение и определяет нормы законов. Другие считают референдумы средством манипулирования мнением масс и протаскивания выгодных определенным властным структурам решений. Особенно это касается обществ с низкой политической культурой.

Однако при оценке того или иного референдума было бы ошибочным исходить только из приведенных теоретических положений. Их нельзя игнорировать, но обязательно надо учитывать также конкретные условия, в которых проводится референдум, его задачи, цели, преследуемые организаторами референдума, расстановку политических сил и многое другое.

Что же касается референдума по внесению дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Республики, проводившегося 10 февраля 1996 г. по указу Президента А. Акаева, то нам его проведение представляется не только оправданным, но и целесообразным. Как уже говорилось выше, в правовом поле Кыргызской Республики сложилась тупиковая ситуация. Надо было четко и разумно разграничить полномочия в системе государственной власти и прежде всего определить полномочия обеих палат Жогорку Кенеша, а также уточнить нормы, касающиеся полномочий и взаимоотношений Президента, Жогорку Кенеша, Правительства. А

в конечном итоге речь шла о стабилизации внутриполитической обстановки и создании благоприятных условий для дальнейшего реформирования всех сфер жизни.

Жогорку Кенеш как высший законодательный орган в сложившейся ситуации оказался неспособным прийти к какому-то решению. Что же касается легитимности референдума в деле внесения дополнений и изменений в Конституцию, то она вытекала из результатов референдума 22 октября 1994 г.

Итак, референдум состоялся 10 февраля 1996 г., по его итогам дополнения и изменения были внесены в 49 статей (а всего Конституция содержит 97 статей). Таким образом, в Кыргызской Республике действует Конституция, принятая Жогорку Кенешем 5 мая 1993 г., с дополнениями и изменениями, принятыми по результатам референдумов 22 октября 1994 г. и 10 февраля 1996 г.

Полномочия высших органов государственной власти

Статья 1 Конституции Кыргызской Республики провозглашает, что «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенная, унитарная, демократическая Республика, построенная на началах правового, светского государства». А в преамбуле Конституции говорится, что народ Кыргызстана стремится «утвердить себя среди народов мира как свободное и демократическое гражданское общество». Таким образом, среди принципов государственного строительства на одно из первых мест поставлен принцип демократии.

Само понятие демократии многомерно и многозначно. Но есть определенные требования или критерии, которым должно соответствовать государство, если оно претендует называться демократическим. К ним современная политическая наука относит следующие:

– признание народа источником власти и носителем верховной власти;

– наличие гражданских прав у предельно широкого круга взрослого населения;

– равная возможность участия в политической жизни для всех граждан;

– выборность основных органов власти;

– решение вопросов голосованием;

– возможность для каждого гражданина получить полное представление по существу рассматриваемого вопроса;

– право контроля за деятельностью властей со стороны любого гражданина, группы граждан или общественного объединения[15].

Кыргызстан отвечает всем этим критериям, поэтому нашу республику с полной ответственностью можно назвать демократическим государством. Отдельно в этой связи следует акцентировать внимание на двух критериях – верховенстве власти народа и на демократических процедурах выборов основных органов власти.

Конституция Кыргызской Республики провозглашает, что народ Кыргызстана является единственным источником государственной власти в стране и осуществляет свою власть непосредственно либо через систему государственных органов. Среди принципов, на которых основывается государственная власть, на первом месте Конституция провозглашает верховенство власти народа. От имени народа вправе выступать только избранные ими Жогорку Кенеш и Президент Кыргызской Республики.

Конституция Кыргызской Республики установила демократические процедуры, в соответствии с которыми проводятся выборы высших органов государственной власти. При этом установлено, что выборы являются свободными, прово-

---

[15] См.: Мельник В. А. Политология. – Минск, 1997.– С.128–129.

дятся общим, тайным, прямым, равным голосованием. В них могут участвовать граждане, достигшие 18 лет. Срок полномочий Президента и депутатов Жогорку Кенеша – 5 лет. Остальные органы государственной власти формируются по процедурам, установленным Конституцией.

Конституция Кыргызской Республики провозгласила Кыргызстан правовым государством. В определении правового государства политология исходит из наличия трех основополагающих принципов[16].

Первым из них является принцип правового равенства, означающий равенство и формальную независимость друг от друга субъектов права. Правовое равенство носит всеобщий характер, одинаковым образом распространяется на всех субъектов соответствующего круга правовых отношений. Это в первую очередь относится к взаимоотношениям личности и государства, которые признаются равнозначными субъектами права, конфликты между ними подлежат разрешению только судом.

Вторым принципом теории и практики правового государства является неотчуждаемость прав и свобод человека. Реализация данного принципа предполагает утверждение правового характера взаимоотношений между публичной властью и гражданами как субъектами права. При этом предполагается, что правовой характер их взаимоотношений – это не уступка власти людям, а составная часть объективно

---

[16] Там же. – С. 174–179.

складывающегося в данном сообществе права, соблюдение которого является обязанностью всех и прежде всего публичной власти.

Третьим принципом теории и практики правового государства является разделение ветвей власти. На реализации его в современном Кыргызстане следует остановиться подробнее.

Как уже отмечалось, принцип разделения ветвей власти был сформулирован еще в Конституции в редакции от 5 мая 1993 г. В новой редакции Конституции, одобренной референдумом 10 февраля 1996 г., этот принцип сохранен, но сам пакет принципов претерпел существенную корректировку. В нем на первое место поставлено не разделение властей, а верховенство власти народа, «представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом Кыргызской Республики». Согласно Конституции, Президент «является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина»[17]. Тем самым Президент как бы поставлен над другими ветвями власти и властными структурами, он как бы объединяет их. Хорошо это или плохо? Однозначно ответить на этот вопрос нельзя. Но трудно не согласиться со словами Президента А. Акаева, сказанными им в речи на конгрессе демократических сил Кыргызстана еще 27 февраля 1993 г.: «Нами

---

[17] Конституция Кыргызской Республики. – Бишкек, 1996.—Ст.7, 42.

быстро и охотно была подхвачена прогрессивная концепция разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную). Однако идея единства всех этих видов власти, их интеграции (в частности, в лице Президента республики) воспринимается значительно труднее. Между тем дифференциация без интеграции не может не дестабилизировать государство. Во всяком случае не способствует укреплению государственности»[18].

Глубокий анализ полномочий Президента и других властных структур позволяет сделать вывод, что в Кыргызстане учреждена президентская республика. При этом в Конституции последовательно проводится принцип разделения властей, определены полномочия каждой ветви власти, сконструирован механизм сдержек и противовесов.

Наиболее типичным примером президентской республики считаются США, где разделение властей возведено в конституционный принцип: законодательная власть находится в руках конгресса, исполнительную власть возглавляет президент, судебную власть осуществляет Верховный суд с системой нижестоящих судов. Президент имеет полномочия главы государства и одновременно главы правительства, которое назначается им лично. Правительство не подотчетно парламенту. Парламент, наделенный всей полнотой законодательной власти и некоторыми контрольными функциями,

---

[18] Кыргызстан: на пути становления независимости. Избр. выступления и речи Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева. – Бишкек, 1995.– С.55.

не зависит от президента, не имеющего права на роспуск парламента. В то же время президент может наложить вето, т. е. заблокировать принятие нежелательного, на его взгляд, закона. После этого парламент может либо скорректировать соответствующий закон, либо двумя третями своего состава преодолеть президентское вето, и закон считается принятым. Президент не подотчетен парламенту, однако при наличии нарушений им Конституции или в других случаях, предусмотренных Конституцией, может быть отстранен от своей должности по специально оговоренной процедуре.

По Конституции США, компетенции центральных органов власти строго разграничены и сбалансированы, ни один из них не может выйти за пределы своих законных прерогатив, находится под постоянным контролем и сдерживается другими. Предусмотрена также достаточно эффективная система сдержек и противовесов.

Наряду со США президентская форма государственного устройства используется во Франции, Польше, России, Казахстане, Узбекистане, Туркменистане, большинстве стран Латинской Америки, хотя в каждой из них имеется присущее ей своеобразие.

Как уже отмечалось, в Кыргызстане установлена президентская форма республики, хотя страна в оформлении института президентства, расширении полномочий Президента продвинулась дальше некоторых других стран.

Конституция Кыргызской Республики достаточно четко

определяет полномочия Президента[19]. В области законодательной деятельности Президент:

– обладает правом законодательной инициативы, вносит законопроекты в Жогорку Кенеш;

– подписывает принятые Жогорку Кенешем законы либо возвращает их со своими замечаниями в соответствующую палату парламента для повторного рассмотрения или отклоняет их (право вето);

– обнародует законы;

– вправе опротестовать в Конституционном суде законы и ратифицированные Кыргызской Республикой международные договоры;

– вправе досрочно созвать заседание Законодательного собрания, сессию Собрания народных представителей и определить вопросы, подлежащие рассмотрению;

– назначает по собственной инициативе референдум; принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов обеих палат Жогорку Кенеша;

– назначает выборы в Законодательное собрание и Собрание народных представителей, осуществляет роспуск палат. Конституция устанавливает, что палаты парламента (отдельно либо одновременно) могут быть досрочно распущены Президентом: по результатам референдума; в случае трехкратного отказа дать согласие на назначение Премьер-мини-

---

[19] Конституция Кыргызской Республики. – Ст.46.

стра; иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями между палатами Жогорку Кенеша, одной или обеих палат Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти; Законодательное собрание может быть также распущено в случае отрицательного заключения Конституционного суда по обвинению, выдвинутому Законодательным собранием против Президента;

– в случаях, предусмотренных Конституцией, обладает правом законодательной деятельности, а именно: палаты Жогорку Кенеша могут делегировать Президенту законодательные полномочия на срок не более одного года; законодательные полномочия переходят к Президенту в случае роспуска палат Жогорку Кенеша. В случае роспуска одной или обеих палат дата новых выборов должна быть назначена так, чтобы вновь избранная палата собралась на свои заседания не позднее чем через шесть месяцев с момента роспуска, т. е. в случае роспуска одной или обеих палат законодательные полномочия переходят к Президенту на срок до шести месяцев.

Анализ полномочий Президента в области законодательной деятельности показывает, что Президент Кыргызской Республики, по существу, определяет всю законодательную политику. При этом роль Жогорку Кенеша весьма занижена. Ведь Президент не только вносит законопроекты в Жогорку Кенеш, но вправе по своему усмотрению созывать сессии палат и определять вопросы, подлежащие рассмотрению, т. е.

в данном случае речь идет о прямом руководстве деятельностью парламента. В ситуации, когда парламент не согласится с замечаниями Президента на принятый закон или преодолел вето Президента на принятый закон, то Президент может либо опротестовать закон в Конституционном суде, либо прибегнуть к референдуму.

Следует обратить внимание и на некоторые другие полномочия Президента, возвышающие его над другими ветвями власти. В данном случае речь идет о праве Президента решать вопросы финансирования мероприятий, имеющих неотложный характер, за счет государственных средств. В этой связи отметим, что все расходы Кыргызской Республики должны осуществляться за счет и в пределах ассигнований, предусмотренных республиканским бюджетом, утвержденным Собранием народных представителей по представлению Правительства. Без согласия Правительства Жогорку Кенеш не может вносить изменения в бюджет, ведущие к сокращению доходов либо увеличению расходов. Казалось бы, с государственной казной все ясно. Но, согласно Конституции, Президент вправе лично решать вопросы финансирования отдельных мероприятий. Не содержится ли здесь определенная несогласованность отдельных норм Конституции? Подобный вопрос возникает и при анализе конституционной нормы о праве Президента утверждать единую систему финансирования государственных органов.

Президент Кыргызской Республики обладает и другими

полномочиями, которые носят традиционный характер. В частности, он:

– обращается к народу с ежегодными посланиями о положении дел в стране, послания оглашаются на совместном заседании обеих палат парламента;

– назначает выборы в местные кенеши и в предусмотренных законом случаях осуществляет их роспуск;

– определяет структуру Правительства, формирует его состав;

– образует и упраздняет исполнительные органы, не входящие в состав Правительства;

– утверждает единую систему подготовки и подбора кадров для органов, содержащихся за счет государственного бюджета;

– вправе приостановить или отменить действие актов Правительства, других органов исполнительной власти;

– осуществляет руководство внешней политикой Кыргызской Республики, ведет переговоры и подписывает международные договоры, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты, назначает и отзывает дипломатических представителей республики;

– решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства Кыргызской Республики;

– предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях;

– объявляет военное положение, общую и частичную мобилизацию, состояние войны;

– самолично либо совместно с другими органами государственной власти решает кадровые вопросы и др.

В Конституции Кыргызской Республики с достаточной полнотой определены полномочия палат Жогорку Кенеша[20]. В частности, к ведению Законодательного собрания отнесены: внесение изменений и дополнений в Конституцию, принятие законов, официальное толкование Конституции и законов, изменение границ государства, одобрение законов, принятых Собранием народных представителей, ратификация и денонсация международных договоров, решение вопросов войны и мира, учреждение государственных наград и почетных званий, издание актов об амнистии, решение некоторых кадровых вопросов и др.

К ведению Собрания народных представителей отнесены: внесение изменений и дополнений в Конституцию, принятие законов, одобрение законов, принятых Законодательным собранием, официальное толкование Конституции и принятых законов, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, изменение границ государства и решение вопросов его административно-территориального устройства, назначение выборов Президента, решение кадровых вопросов и др.

Как следует из вышеизложенного, полномочия палат Жо-

---

[20] Там же – Ст.58.

горку Кенеша в определенной мере разграничены, каждая палата занимается законодательной деятельностью самостоятельно и независимо от другой палаты. Вместе с тем определен перечень вопросов, по которым нужны решения обеих палат. Это такие вопросы:

– внесение изменений и дополнений в Конституцию;

– принятие конституционных законов;

– официальное толкование Конституции;

– избрание по представлению Президента Председателя Конституционного суда, его заместителя и судей Конституционного суда;

– изменение границ Кыргызской Республики.

Кроме того, Конституцией установлено, что законы по определенным вопросам, принятые одной палатой, подлежат рассмотрению другой палатой. Так, принятые Законодательным собранием законы по вопросам налогов и сборов, финансового и таможенного регулирования, банковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров, амнистии подлежат рассмотрению Собранием народных представителей. А принятые Собранием народных представителей законы об утверждении государственного бюджета и отчета о его исполнении, об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики подлежат рассмотрению Законодательным собранием. При этом установлено, что закон считается принятым, если за него проголосовало более половины общего числа депутатов

другой палаты. В случае неодобрения второй палатой первая палата может повторно рассмотреть данный закон, и если за него проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов этой палаты, закон считается принятым.

Наличие такого механизма в законодательной деятельности в целом положительно сказывается на принятии законов, сводит на нет возможные попытки блокирования принятия определенных законов. Хотя целесообразность наличия в парламенте двух, в общем-то равноправных, хотя во многом и зависимых друг от друга палат, требует глубокого и дополнительного анализа и осмысления.

Что касается Правительства, то Конституция определяет его как высший орган исполнительной государственной власти. Правительство Кыргызской Республики решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных к компетенции Президента или Жогорку Кенеша, а именно: разрабатывает республиканский бюджет и представляет его на утверждение парламенту, обеспечивает его исполнение, проводит бюджетно-финансовую, налоговую и ценовую политику, организует и осуществляет управление государственным имуществом, принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Совместно с Национальным банком Правительство

обеспечивает проведение единой денежно-кредитной и валютной политики[21].

Перечень полномочий Правительства, установленный Конституцией, носит весьма общий характер. Он конкретизирован в Законе «О Правительстве Кыргызской Республики», принятом Законодательным собранием 19 марта 1997 г. (и подписан Президентом 25 марта 1997 г.). В частности, Закон относит к полномочиям Правительства:

– организацию исполнения на всей территории страны положений Конституции и законов Кыргызской Республики, указов и распоряжений Президента, постановлений палат парламента, собственных постановлений и распоряжений;

– разработку проектов законов и внесение их в Жогорку Кенеш;

– разработку проекта республиканского бюджета и обеспечение исполнения утвержденного бюджета;

– дачу заключений по законопроектам, предусматривающим сокращение доходов либо увеличение расходов государства;

– осуществление обучения, подбора, подготовки и переподготовки кадров для органов государственной власти и управления;

– определение задач министерств, Фонда государственного имущества, государственных ведомств, местных государственных администраций, руководство их работой;

---

[21] Там же – Ст.73.

– разработку и реализацию индикативных планов социально-экономического развития;

– контроль за деятельностью министерств, государственных ведомств, местных государственных администраций;

– осуществление права собственника государственного имущества, организацию разгосударствления и приватизации собственности Кыргызской Республики;

– осуществление мер по укреплению денежной системы, проведение единой денежно-кредитной и валютной политики;

– проведение бюджетно-финансовой, налоговой, таможенной и ценовой политики;

– военную подготовку и призыв граждан на действительную военную службу, оснащение Вооруженных Сил республики;

– обеспечение обороны страны, государственной безопасности, руководство гражданской обороной и ликвидацией последствий стихийных бедствий;

– обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка;

– реализацию внешней политики Кыргызской Республики и др.

Правительство осуществляет свои полномочия либо непосредственно, через имеющиеся в его структуре департаменты (регионального развития и кадровой работы, социального развития, экономического развития и финансов, раз-

вития отраслей экономики, аграрного развития, правоохранительных органов и обороны, региональных проблем), отделы и секторы, либо через соответствующие министерства, другие государственные ведомства, местные государственные администрации.

Отдельную ветвь власти представляют суды. Конституция определяет, что в Кыргызской Республике действуют и в пределах полномочий, установленных Конституцией, государственную власть представляют и осуществляют наряду с другими институтами Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд, суды и судьи системы правосудия. Суды независимы и подчиняются только Конституции и законам. Конституция устанавливает порядок формирования судов и определяет их полномочия, важнейшие принципы судопроизводства, а также, отдавая долг народной традиции, предусматривает создание судов аксакалов и третейских судов. Указанные суды создаются по решению собрания граждан, местных кенешев или иных представительных органов местного самоуправления. Суды аксакалов и третейские суды рассматривают переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные, предусмотренные законом дела с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, непротиворечащего закону решения[22].

Вышесказанное позволяет утверждать, что в Кыргызской

---

[22] Там же. – Ст.58, п.3; Ст.85.

Республике на конституционном уровне решен вопрос о разделении властей, определены полномочия разных ветвей власти, причем эти полномочия, как правило, не пересекаются. Вместе с тем Конституция провозглашает ответственность всех ветвей власти перед народом и осуществление ими своих полномочий в интересах народа, а также необходимость их согласованного функционирования и взаимодействия.

Механизм сдержек и противовесов

Как показывает мировой опыт и опыт Кыргызской Республики, в системе разделения властей довольно сложным и в то же время жизненно важным является создание механизма сдержек и противовесов, предназначение которых состоит в том, чтобы не допустить узурпации власти одной из ее ветвей. В Кыргызстане с первых лет независимости особенно острым было противостояние между Президентом и парламентом. Это было следствием как отсутствия четкого разделения властей, о чем уже говорилось выше, так и отсутствием действенного механизма сдержек и противовесов. Поэтому созданию такого механизма было уделено особое внимание как при принятии Конституции 5 мая 1993 г., так и в новой редакции Конституции. Рассмотрим этот механизм подробнее.

Важнейшим вопросом власти является законодательная деятельность. Конституция Кыргызской Республики не устанавливает, кому в стране принадлежит высшая законодательная власть, но декларирует, что «Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является представительным органом, осуществляющим законодательную власть» [23]. Поскольку другие законодательные органы в Конституции не

[23] Там же. – Ст.54

названы (некоторые исключения сделаны в отношении Президента, о чем шла речь выше), то из Конституции следует, что Жогорку Кенеш является единственным и высшим органом, осуществляющим законодательную деятельность.

Право законодательной инициативы Конституция предоставила:

– 30 тысячам избирателей (народная инициатива);

– Президенту Кыргызской Республики;

– депутатам Законодательного собрания;

– депутатам Собрания народных представителей;

– Правительству Кыргызской Республики;

– Верховному суду и Высшему Арбитражному суду по вопросам их ведения.

Попутно заметим, что механизм реализации народной инициативы в Конституции не определен. Законопроекты представляются в обе палаты, при этом соответствующая палата не позднее чем в месячный срок обязана решить вопрос о внесении законопроекта на рассмотрение палаты с определением очередности рассмотрения или мотивированном его отклонении. При этом предусмотрено, что законопроекты или поправки к законам, предусматривающие сокращение доходов либо увеличение расходов государства, могут быть приняты лишь при наличии положительного заключения Правительства. Тем самым законодательные полномочия Жогорку Кенеша несколько сдерживаются Правительством.

Конституция предусматривает механизм сдержек законодательной деятельности Жогорку Кенеша. Находится этот механизм, как это принято в большинстве демократических стран, в распоряжении Президента. Все принятые Жогорку Кенешем законы подлежат подписанию Президентом страны; после подписания законов Президент обнародует их.

Если Президент не согласен с принятым законом или отдельными его положениями, он может возвратить его в соответствующую палату со своими замечаниями для повторного рассмотрения или отклонить его. Одновременно Конституция предусматривает возможности преодоленияосопротивления Президента принятию закона. Так, если Президент возвращает закон со своими замечаниями или возражениями, а при повторном рассмотрении он будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов, то такой закон подлежит подписанию Президентом и обнародованию. Если же Президент отклоняет закон в целом, но он был принят большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из палат, а при повторном его рассмотрении будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из палат, Президент обязан его подписать в установленный срок и обнародовать.

К этому механизму сдержек считаем целесообразным высказать некоторые замечания, особенно ко второй норме.

В ней, несмотря на кажущуюся четкость и определенность, кроется юридическая ловушка. На первый взгляд, механизм преодоления президентского вето на принятый закон довольно прост – достаточно, чтобы закон при первом рассмотрении получил не менее двух третей голосов, а при повторном рассмотрении не менее трех четвертей голосов, и закон принимается.

Но представим себе такую вполне реальную ситуацию. Рассматривая некий закон, депутаты не предполагали о возможном вето Президента и приняли его простым большинством. Это решение, и тоже простым большинством, подтвердила другая палата. В соответствии с нормой, установленной Конституцией, законопроект считается принятым и передается на подпись Президенту. Вполне возможно, что Президент отклонил этот закон и возвратил в Жогорку Кенеш, а последний при повторном рассмотрении подтвердил его большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов. Возникает коллизия, когда любой выход из такой ситуации будет неверным. Поскольку законопроект при первом рассмотрении не получил одобрения большинства не менее двух третей от общего числа депутатов, то он, несмотря на повторное положительное решение, подтвержденное большинством не менее трех четвертей депутатов, не может считаться принятым. Но этот закон при повторном рассмотрении получил больше трех четвертей голосов и в силу этого считается принятым и подлежит подписанию Президентом.

К сожалению, Конституция, установив приведенную выше норму о порядке преодоления вето Президента, не предусматривает пути выхода из описанной выше, вполне реальной ситуации.

Возвращаясь к анализу рассмотренной выше возможной ситуации, отметим, что подобные ситуации в Кыргызстане пока что не возникали. Никто официально и не обращался в Жогорку Кенеш с просьбой дать толкование проанализированной норме. Следует полагать, что если подобная ситуация возникнет, Жогорку Кенеш воспользуется правом официального толкования Конституции и даст соответствующие разъяснения.

Если не принимать во внимание описанную гипотетическую коллизию, то механизм сдержек и противовесов при принятии законов определен Конституцией достаточно четко и делает невозможной узурпацию власти одной из ее ветвей при принятии законов. Хотя, как уже отмечалось выше, в законодательной деятельности в распоряжении Президента имеются немалые полномочия.

В любом государстве весьма важным является механизм решения кадровых вопросов, здесь необходимо обеспечить высокий уровень сбалансированности полномочий разных ветвей власти. В Кыргызстане кадровые полномочия высших органов государственной власти сбалансированы достаточно оптимально. Вполне понятно, что Кыргызстан широко использовал мировой опыт, а также опыт своих ближайших

соседей по СНГ, прежде всего Российской Федерации.

Естественно, первая роль в назначении высших государственных служащих принадлежит Президенту, но при этом его полномочия до определенной степени ограничены Жогорку Кенешем или Правительством. Президент назначает Премьер-министра, членов Правительства, руководителей административных ведомств, глав местных государственных администраций, Государственного секретаря, Генерального прокурора и его заместителей, прокуроров областей, города Бишкека, военного прокурора Кыргызской Республики, Председателя Правления Национального банка, председателей, заместителей и членов судов областей, города Бишкека, районов и городов, арбитражных судов, назначает и отзывает дипломатических представителей, но решает многие из этих вопросов не самолично. В частности, назначения Премьер-министра, Генерального прокурора, его заместителей и местных прокуроров, Председателя Правления Национального банка осуществляется с согласия Собрания народных представителей. Члены Правительства и руководители административных ведомств назначаются после консультаций с Премьер-министром, главы местных государственных администраций назначаются с согласия соответствующих местных кенешей и лишь вопросы назначения Государственного секретаря, председателей, их заместителей и судей местных судов всех уровней, а также военных судов и дипломатических представителей решаются непосредствен-

но Президентом.

Ряд кадровых вопросов отнесен к компетенции Жогорку Кенеша, но в данном случае его полномочия ограничиваются Президентом. Так, Конституционный суд избирается Законодательным собранием и Собранием народных представителей по представлению Президента. По представлению Президента Собрание народных представителей избирает председателей, их заместителей и судей Верховного суда и Арбитражного суда.

Некоторые кадровые вопросы решаются в соответствии с Конституцией совместно Президентом, Законодательным собранием и Собранием народных представителей. Это касается Центральной комиссии по выборам, проведению референдумов и Счетной палаты, состав которых формируется следующим образом: председателей этих органов и одну треть членов назначает Президент, а по одной трети членов избирают Законодательное собрание и Собрание народных представителей.

Говоря о механизме сдержек и противовесов, нельзя не учитывать такой важный момент, как взаимозависимость Президента и Жогорку Кенеша. Речь идет о праве Президента распустить парламент и о праве парламента отстранить Президента от должности. Такой механизм предусмотрен Конституцией.

Законодательное собрание или Собрание народных представителей (либо обе палаты одновременно) могут быть до-

срочно распущены Президентом. Однако причины, по которым могут быть распущены палаты парламента, сформулированы недостаточно корректно. Возьмем, к примеру, вопрос о роспуске парламента в случае трехкратного отказа в утверждении Премьер-министра. В этой норме содержится определенная ловушка. Ведь Президент, руководствуясь личными мотивами, с целью создания предпосылок для роспуска парламента может трижды предлагать на пост Премьер-министра заранее неприемлемую кандидатуру. В таких искусственно созданных условиях парламент может либо закрыть глаза и вопреки здравому смыслу и логике державотворчества согласиться с назначением неприемлемой кандидатуры, либо занять принципиальную позицию, отклонять предложенные кандидатуры и тем самым создать условия для собственного роспуска. Понятно, что подобная гипотетическая ситуация может стать вполне реальной.

Что касается нормы о непреодолимых противоречиях между палатами, и между парламентом и другими ветвями власти, то она, по нашему мнению, носит несколько расплывчатый характер. Ведь так называемые непреодолимые противоречия так же, как и в предыдущем случае, могут создаваться искусственно, что даст Президенту возможность распустить досрочно парламент. Не совсем ясно, что имел в виду законодатель, определяя «другие ветви государственной власти». Опыт Кыргызстана (и других стран) свидетельствует: чаще всего противоречия возникают между Прези-

дентом и парламентом. В Кыргызстане Президент, строго говоря, не относится ни к одной из ветвей власти, он является главой государства и как бы стоит над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. И если строго придерживаться установленной Конституцией нормы, то непреодолимые противоречия между Президентом и парламентом не могут служить основанием для роспуска последнего. Что же касается возможных противоречий между парламентом и правительством, между парламентом и судебной властью, то здесь все ясно. Если парламент не удовлетворен работой правительства, то он, не прибегая к обострению противоречий, может выразить недоверие Премьер-министру. После принятия такого решения Президент вправе объявить об отставке Премьер-министра либо не согласиться с принятым решением. В случае, если парламент (Собрание народных представителей) в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Премьер-министру, Президент объявляет об отставке Премьер-министра либо распускает Собрание народных представителей.

Что же касается возможных непреодолимых разногласий между парламентом и судебной властью, то такая ситуация нам представляется маловероятной. Ведь, как записано в Конституции, суды подчиняются только Конституции и законам, которые они должны неукоснительно соблюдать. А поскольку законы принимаются парламентом, то предполагать возможность возникновения противоречий между пар-

ламентом и судами – это означает возникновение противоречий между законами и судами, что само по себе абсурдно.

Таким образом, тезис о непреодолимых противоречиях не только расплывчат, но и некорректен, а во многом и надуман, поэтому требует дополнительного разъяснения, которое может сделать только Жогорку Кенеш.

Как уже отмечалось выше, Конституцией предусмотрен механизм отстранения Президента от должности. Вообще полномочия Президента могут быть досрочно прекращены в таких случаях: при невозможности осуществлять полномочия по болезни или в случае смерти; в результате отставки по его заявлению, сделанному им на совместном заседании палат Жогорку Кенеша; отрешение от должности в порядке, предусмотренном Конституцией.

Остановимся на порядке досрочного прекращения полномочий Президента от должности по болезни. Если возникает такая ситуация, обе палаты создают государственную медицинскую комиссию, которая должна провести всестороннее медицинское обследование состояния здоровья Президента и подготовить соответствующее заключение.

Если заключение сводится к констатации невозможности исполнения Президентом своих полномочий, то оно рассматривается обеими палатами Жогорку Кенеша, которые не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат могут принять решение о досрочном освобождении Президента от должности.

Что касается механизма отстранения Президента от должности, то он намного сложнее, довольно громоздкий и предполагает несколько этапов рассмотрения вопроса и принятия решения.

Вообще вопрос об отрешении Президента от должности может возникнуть, если имеются подозрения в государственной измене Президента или совершения им иного тяжкого преступления. Для выяснения вопроса по существу Законодательное собрание создает специальную комиссию, которая должна подготовить соответствующее заключение. Вопрос о выдвижении обвинения Президента может быть принят Законодательным собранием к рассмотрению по инициативе большинства от общего числа депутатов палаты при наличии соответствующего заключения специальной комиссии.

Решение Законодательного собрания о выдвижении обвинений против Президента для его отрешения от должности должно быть принято большинством (не менее чем двумя третями) голосов от общего числа депутатов палаты.

После этого выдвинутое обвинение должно быть подтверждено Конституционным судом. При этом предусмотрено, что если Конституционный суд даст по выдвинутому обвинению отрицательное заключение, то это влечет за собой роспуск Законодательного собрания.

Если Конституционный суд подтверждает выдвинутое обвинение, то последнее вместе с заключением Конституци-

онного суда поступает на рассмотрение Собрания народных представителей. Постановление Собрания народных представителей об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее чем двух третей голосов от общего числа депутатов, причем не позднее чем в двухмесячный срок после выдвижения обвинения Законодательным собранием. Если в указанный срок решение об отрешении Президента от должности не будет принято, обвинение считается отклоненным.

Такая сложная, многоступенчатая процедура обеспечивает надежность, прочность института президентства, оберегает его от возможных политических спекуляций и инсинуаций, во многом предопределяет внутриполитическую стабильность в обществе и в государстве. К сожалению, Жогорку Кенешу, как нам представляется, внутренняя прочность гарантирована Конституцией в меньшей степени.

Оценивая в целом механизм сдержек и противовесов между Президентом и Жогорку Кенешем, можно утверждать, что он представляется достаточно эффективным. Его эффективность подтверждается тем, что в последние годы в Кыргызстане не имели места кризисы власти, как это наблюдалось в первые годы независимости, не возникали и непреодолимые разногласия между ветвями власти, в частности, между Президентом и Жогорку Кенешем, т. е. в определенной мере реализуется установка Конституции на согласованное функционирование и взаимодействие двух высших

властных институтов страны. В то же время нам представляется, что при реализации принципа разделения власти между Президентом и Жогорку Кенешем и определении механизма сдержек и противовесов заметное предпочтение отдано Президенту. Исторически это объяснимо. Будем надеяться, что установленный принцип разделения власти между Президентом и Жогорку Кенешем будет неукоснительно соблюдаться, а механизм сдержек и противовесов убережет страну от узурпации власти одной из ее ветвей.

Говоря о принципе разделения властей, обычно имеют в виду не только Президента и парламент, но также исполнительную и судебную власть, которые должны быть сильными, независимыми и в достаточной степени защищенными законом.

Конечно, если говорить о Правительстве Кыргызской Республики, то к нему трудно применять определение «независимое», ведь оно формируется Президентом (с участием Жогорку Кенеша при назначении Премьер-министра), подконтрольно Президенту, действует в соответствии с Конституцией, законами и указами Президента и может быть отправлено в отставку как по личной инициативе Президента, так и по решению Собрания народных представителей. Но нас больше интересует, какой механизм сдержек и противовесов имеется в распоряжении Правительства.

В этой связи не может не вызвать недоумения одно обстоятельство. В Законе «О Правительстве Кыргызской Рес-

публики», принятом 19 марта 1997 г., содержится глава «Гарантии деятельности и ответственность членов Правительства». В ней, в частности, говорится о том, что члены Правительства не могут быть депутатами Жогорку Кенеша либо депутатами местных кенешей, не могут занимать другие должности на государственной службе, в коммерческих и некоммерческих организациях и заниматься предпринимательской деятельностью, об ответственности каждого члена Правительства за свою деятельность и за деятельность Правительства, об освобождении от должности при нарушении законодательства и в других случаях. И в то же время в этом Законе ни слова не говорится о гарантиях членов Правительства.

Все же внимательный анализ Конституции и Закона «О Правительстве Кыргызской Республики» дает основание сделать вывод о наличии в распоряжении Правительства определенных механизмов сдержек и противовесов.

Выше уже говорилось о роли Правительства в вопросах принятия бюджета и внесения в него изменений. Упоминалось о роспуске Собрания народных представителей в случае троекратного отклонения представленных кандидатур на пост Премьер-министра. Конституцией также установлена довольно сложная процедура выражения недоверия Премьер-министру Собранием народных представителей и его отставки, а также жестко определены сроки принятия решений о даче согласия на назначение Премьер-министра, о вы-

ражении недоверия Премьер-министру и др.

Таким образом, как предусмотрено Конституцией, Правительство Кыргызской Республики располагает весьма ограниченным количеством сдержек и противовесов. Это делает правительственный институт, как может показаться, довольно уязвимым по отношению к другим ветвям власти, снижает его авторитет и в какой-то мере сводит его роль главным образом к исполнению решений других властных институтов, а именно Президента и Жогорку Кенеша. На самом деле это не совсем так. Правительство имеет довольно значительные и весомые полномочия, в силу этого может противостоять другим ветвям власти. Все же нам представляется целесообразным усилить механизм сдержек и противовесов, которыми было бы реально наделено Правительство. К примеру, речь может идти о предварительном подписании Премьер-министром проектов указов Президента, касающихся строго определенных вопросов, о расширении перечня законопроектов, требующих предварительного согласования с Правительством, об участии Правительства в решении некоторых кадровых вопросов и др.

Все это содействовало бы повышению статуса Правительства, повышению его роли в системе разделения властей, укрепляло бы его внутреннюю прочность.

Последняя по порядку, но не по значению ветвь власти – судебная. Суды, как уже не раз отмечалось, независимы в своей деятельности и руководствуются только законом. Что

касается механизма сдержек и противовесов применительно к судам, то здесь можно отметить два момента.

Первый касается освобождения от должности судей Конституционного, Верховного и Арбитражного судов. Конституцией установлено, что судьи Конституционного суда могут быть освобождены от должности по представлению Президента большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из палат Жогорку Кенеша, а судьи Верховного и Арбитражного судов могут быть освобождены от должности по представлению Президента большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей.

Второй момент касается взаимоотношений судов с Президентом и Жогорку Кенешем. Эти взаимоотношения регулируются Конституцией только относительно Конституционного суда. Например, что касается Президента, то Конституционный суд дает заключение о правомерности выборов Президента, дает заключение по вопросу об отрешении Президента от должности.

Отношения с Жогорку Кенешем и вообще законодательной деятельностью регулируются такими нормами: Конституционный суд признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их расхождения с Конституцией; решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции; дает заключение по вопросам об изменениях и дополнениях Конституции. Кон-

ституция содержит также нормы, регулирующие отношения Конституционного суда с другими судами и правоохранительными органами, а именно: Конституционный суд дает заключение по вопросу отстранения судей Конституционного, Верховного и Арбитражного судов и принимает решение о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

Итак, говоря о реализации принципа разделения властей в Кыргызской Республике, можно сделать несколько выводов.

Первый. Конституция Кыргызской Республики провозгласила разделение властей одним из ведущих принципов, на которых основывается государственная власть в Кыргызской Республике. Реализация этого принципа довольно четко прослеживается по всему тексту Конституции.

Второй. Конституция определила функции и полномочия каждой из ветвей власти. Определение полномочий делает невозможным их переплетение, в определенной степени делает каждую ветвь власти независимой.

Третий. Конституция провозглашает принцип согласованного функционирования и взаимодействия разных ветвей власти, ибо все они ответственны перед народом и должны осуществлять свои полномочия в интересах народа.

Четвертый. Конституция Кыргызской Республики содержит механизм сдержек и противовесов между разными ветвями власти. Сравнительно полнее определен этот механизм взаимоотношений между Президентом и Жогорку Кенешем,

что объясняется как их особой ответственностью (самые высшие властные институты), так и недавним опытом Кыргызстана. Относительно Правительства и судов механизм сдержек и противовесов разработан в Конституции слабее, было бы целесообразно несколько усилить его.

Пятый. Конституция Кыргызской Республики не всегда последовательно проводит в жизнь идею сдержек и противовесов, а отдельные ее нормы при всестороннем и глубоком анализе могут завести в юридический тупик, из которого, руководствуясь нормами действующей Конституции, невозможно найти легитимный выход. Примеры таких тупиков приводились выше. Очевидно, Жогорку Кенешу или Конституционному суду следовало бы проанализировать отдельные нормы Конституции и предложить легитимные решения, устраняющие имеющиеся неувязки.

Внутренняя прочность и устойчивость власти

Говоря о разделении власти между разными ее ветвями, о взаимоотношениях этих властей и о механизме сдержек и противовесов, нельзя обойти вопрос внутренней прочности и устойчивости каждой ветви власти. Чтобы полноценно функционировать, эффективно осуществлять свои полномочия, каждая ветвь власти должна быть внутренне прочной, способной защищать и утверждать свои прерогативы, противостоять возможным поползновениям со стороны других ветвей власти. Особенно это касается законодательной и исполнительной власти, ибо, как показывает мировой опыт, разногласия и противоречия возникают чаще всего между ними.

К сожалению, все эти вопросы не нашли должного отражения в Конституции Кыргызской Республики, гарантии деятельности высших властных структур не стали конституционным принципом, сущность этих гарантий и механизм их реализации не проработаны в должной степени. Отсутствие у отдельных ветвей власти необходимой внутренней прочности и соответствующих гарантий может привести к блокированию деятельности отдельных властных институтов, к кадровой чехарде и т. п. и, в конечном итоге, к узурпации вла-

сти одной из ее ветвей. Особое беспокойство в этой связи вызывает внутренняя прочность, устойчивость кыргызского парламента – Жогорку Кенеша.

На первый взгляд, вопрос представляется достаточно ясным и не требующим особых аргументов. В демократическом государстве верховенство принадлежит закону, ему обязаны подчиняться все государственные институты, а законы принимаются законодательной властью. Уже в силу этого, как можно было бы сделать вывод, законодательная власть достаточно защищена от любых притязаний на ее прерогативы, ибо она может противопоставить им закон.

Но на самом деле все обстоит несколько иначе. Как показывает опыт Кыргызстана и других государств, наиболее защищенной и прочной является исполнительная власть, а в президентской республике – власть президента. Это объясняется тем, что она:

– обеспечена большим административным аппаратом (Администрация Президента, аппарат Премьер-министра, министерств и ведомств, местные государственные администрации и т. п.);

– распоряжается людскими, материальными и финансовыми ресурсами, владеет механизмами по их мобилизации;

– опирается на силовые структуры и карательные органы;

– владеет огромным объемом информации;

– имеет возможность привлекать научный потенциал страны;

– может в определенных случаях использовать внешние факторы (финансовые займы, консультативная помощь, а в особых случаях – и вооруженная помощь) и др.

В этой связи считаем необходимым отметить еще одно обстоятельство. Опыт многих стран, в том числе и Кыргызстана, свидетельствует, что в случае возникновения каких-либо разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти электорат в большей степени предпочитает отдавать свои симпатии исполнительной власти. Тем самым появляется определенный психологический фактор, способствующий укреплению внутренней прочности исполнительной власти.

Что же касается законодательной власти, то практически ничего из перечисленного выше в ее распоряжении нет. На что же она может опереться, чем обеспечить свои полномочия, чем защитить себя? Если законодательная власть хочет быть на высоте решаемых ею задач, она может обеспечить свои властные полномочия и плодотворную деятельность только большим интеллектуальным потенциалом.

Конечно, интеллектуальный потенциал парламента зависит от состава депутатов. Влиять на этот состав можно, но очень трудно, ведь в конечном итоге избиратели избирают тех, кого они избирают. Но есть еще одна сторона этого вопроса, на которой остановимся подробнее.

Интеллектуальный потенциал парламента, концентрируется в его комитетах и комиссиях. Конституция Кыргызской

Республики определяет, что «комитеты и временные комиссии палат Жогорку Кенеша ведут законопроектные работы, предварительно рассматривают вопросы, отнесенные к их компетенции, контролируют проведение в жизнь принятых законов и решений»[24]. Такой же подход, естественно, содержится и в Регламентах палат, которые детализируют конституционные нормы, определяют механизм их реализации. Так, Регламент Законодательного собрания устанавливает, что комитеты и их комиссии:

1) осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов;

2) организуют проводимые Законодательным собранием парламентские слушания;

3) осуществляют контроль за проведением в жизнь принятых законов и решений;

4) дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта республиканского бюджета и др.[25].

Кроме того, комитеты и комиссии имеют право вносить предложения по повестке заседания законодательного собрания.

Отметим, что Регламент Собрания народных представителей не детализирует полномочия комитетов и комиссий, а ограничивается общим положением о том, что они в сво-

---

[24] Там же. – Ст.61.

[25] Регламент Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики первого созыва. – Ст.9.

ей работе руководствуются Конституцией и законами, постановлениями палаты и другими нормативными документами, а также распоряжениями Торага (Председателя) палаты[26]. Для более полного выяснения полномочий комитетов и комиссий Регламент отсылает к положениям о них.

Из Конституции и Регламентов палат однозначно следует, что основная работа по подготовке законопроектов проводится в соответствующих комитетах и комиссиях. Но чтобы эффективно и профессионально участвовать в законотворчестве, они должны проводить огромный объем работы и, в частности, отслеживать общественно-политические, экономические, социальные и другие процессы, происходящие в стране. Такое отслеживание должно, как минимум, включать:

1) собирание соответствующей информации и ее анализ;

2) экспертную оценку происходящих в стране процессов;

3) прогнозирование развития общественных процессов;

4) выявление «болевых точек» общества, требующих законодательного регулирования;

5) инициирование подготовки соответствующих законопроектов, участие в законотворческой деятельности.

Естественно, только при наличии этих и других элементов в деятельности комитетов и комиссий они могут стать парламентскими интеллектуальными центрами.

---

[26] Регламент Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – Ст.14.

Конечно, огромный объем аналитической, информационной, организационной и другой работы ложится на плечи аппарата Жогорку Кенеша и его палат. Комитеты и комиссии также вправе привлекать к работе специалистов различного профиля в качестве экспертов, назначать независимую экспертизу законопроектов, запрашивать необходимые документы и материалы и др. Но если комитеты и комиссии хотят стать действительно интеллектуальными центрами, а не превратиться в статистов, собирающих и «штампующих» законопроекты, они должны глубоко разбираться в соответствующих вопросах, а не отдавать их на откуп аппарату, консультантам и экспертам.

В этой связи возникает вопрос о количестве парламентских комитетов и комиссий. Логика подсказывает, что чем уже профиль комитета (комиссии), тем больше возможностей для их профессиональной специализации, что гарантирует более квалифицированную подготовку и рассмотрение законопроектов. Однако при этом надо учитывать общее количество депутатов, более-менее равномерное распределение объема обязанностей между ними, необходимость выделения приоритетов в деятельности парламента, потребности текущего момента и т. п. К сказанному следует добавить, что каждый депутат, чтобы он мог квалифицированно и плодотворно работать, должен состоять только в одном комитете.

Мировой опыт и, в частности, опыт стран СНГ (Российская Федерация, Украина и др.) показывает, что обычно ко-

личество парламентских комитетов колеблется в пределах 10–30[27]. При этом обычно в каждом парламентском комитете состоит от 10 до 20 депутатов. Если исходить из количественного состава комитетов, то получается, что в Законодательном собрании Кыргызстана их может быть не более 3, а в Собрании народных представителей – не более 5–6 комитетов; а если исходить из мирового опыта относительно количества комитетов, то тогда получится, что в комитетах Законодательного собрания могут состоять по 2–3 депутата, а в Собрании народных представителей – не более 5–6 депутатов. Конечно, приведенный расчет выглядит абсурдным, но он сделан на основании реальных данных. Чтобы найти выход из данной ситуации, Законодательное собрание во изменение первоначальной нормы Регламента установило, что депутат палаты может быть членом до трех комитетов палаты. Регламент Собрания народных представителей пока что оставил без изменений норму о членстве депутата только в одном комитете.

Исходя из этой ситуации, в составе Законодательного собрания создано 12 комитетов (от 4 до 8 депутатов в каждом), а в составе Собрания народных представителей – 7 комитетов (по 8—13 депутатов в каждом). Сравнительно небольшое количество комитетов вызвало необходимость наделения их довольно разноплановыми, подчас не связанными

---

[27] См.: Государство, демократия, парламентаризм. – Краснодар, 1997.—С. 134–136; 161–163.

между собой полномочиями. Например, к ведению одного из комитетов Законодательного собрания отнесены вопросы депутатской этики, депутатских полномочий, общественных объединений и прав человека. При этом в составе данного комитета всего 5 депутатов. Примерно так же выглядит комитет Собрания народных представителей по депутатским полномочиям, этике, связям с общественными объединениями и средствами массовой информации (5 депутатов) и другие комитеты.

Естественно, комитеты палат Жогорку Кенеша просто не в состоянии специализироваться во всех отнесенных к их компетенции областях законотворческой деятельности. Слишком разноплановы их полномочия. Чтобы как-то компенсировать этот недостаток, законодательство Кыргызской Республики предусматривает создание в структуре комитетов профильных комиссий. Выглядит это примерно так: в составе комитета Законодательного собрания по бюджету и финансам (6 депутатов) создано 6 комиссий: по инвестициям и экономике; по бюджету и финансам; по развитию и поддержке предпринимательства; по налоговой политике; по пошлинам и сборам; по экономическому прогнозу, в составе комитета по обороне и безопасности (5 депутатов) созданы 4 комиссии: по уголовно-процессуальному кодексу и уголовно-исполнительному законодательству; по законодательству об обороне и национальной безопасности; по борьбе с организованной преступностью, коррупцией и охране обще-

ственного порядка; по законодательству судебной системы, в составе комитета по государственному устройству, законности и судебно-правовой реформе (7 депутатов) – 3 комиссии и т. д.

Таким образом, если исходить из Конституции и Регламентов палат, то каждая из парламентских комиссий должна состоять из 1–2 депутатов, что было бы абсурдным. Поэтому на практике это выглядит иначе. Каждый депутат, назначенный возглавлять определенную комиссию, подбирает в состав ее членов ученых, специалистов, работников аппарата парламента и др. Тем самым проблема количественного состава якобы решается, но при этом парламентская комиссия превращается в какой-то общественный орган, не имеющий ничего общего с законом, но наделяемый довольно внушительными полномочиями. Добавим, что т. н. привлеченные члены комиссии должны где-то работать, а парламентские функции исполняют в свободное от основной работы время, что вряд ли способствует их полноценной деятельности в парламенте. Понятно, что такие комиссии не в состоянии глубоко и всесторонне, юридически квалифицированно проанализировать любой законопроект или, тем более, подготовить текст нового закона, не говоря уже о выполнении других полномочий, о которых шла речь выше. Авторитет таких комиссий не может быть высоким, вряд ли они могут играть роль парламентских интеллектуальных центров.

Не выдерживает критики и норма, допускающая одновре-

менное членство одного депутата сразу в трех комитетах. Мы не говорим о специализации депутатов, это ясно.

Добавим еще, что комитеты, как правило, заседают в одно время, и депутату приходится разрываться между двумя или тремя заседаниями. Кроме того, нередки случаи, когда мнения разных комитетов по одному и тому же вопросу могут не совпадать, и депутату в силу своего двойственного или тройственного положения приходится решать, к кому из оппонентов он примкнет.

Исходя из всего сказанного, трудно не согласиться с замечанием Т. Койчуева и А. Брудного о том, что кыргызский парламент вместо того, чтобы быть инициатором и разработчиком законопроектов, лишь собирает проекты законов[28]. И хотя это замечание известных ученых относится к 1993 г., ситуация за эти годы к лучшему не изменилась.

Кстати отметим, что в составе Жогорку Кенеша того периода было 350 депутатов, а Конституция Кыргызской Республики в редакции от 5 мая 1993 г. устанавливала, что Жогорку Кенеш избирается в составе 105 депутатов.

Конечно, всеми приведенными выше данными можно пренебречь, если свести роль комитетов и комиссий к формальному одобрению внесенных законопроектов. Но в таком случае все рассуждения об интеллектуальном потенциале парламента, об его внутренней прочности и устойчивости

---

[28] Койчуев Т., Брудный А. Независимый Кыргызстан: третий путь. – Бишкек, 1993.– С.93.

теряют смысл.

Законодательство Кыргызской Республики, в том числе и в первую очередь Конституция, содержит ряд других норм, которые также не способствуют укреплению внутренней прочности, устойчивости Жогорку Кенеша. При известных условиях его прочность может быть нарушена при преодолении вето Президента на принятые законы, при даче согласия на назначение Премьер-министра, при вынесении решения об отставке Премьер-министра, при нарушении установленных сроков принятия решений и др. Об этих моментах шла речь выше. Здесь же остановимся еще на одной не до конца урегулированной норме.

Кыргызский парламент состоит из двух палат, причем обе палаты равноправны и имеют свои полномочия. Вместе с тем законы по некоторым вопросам равнозначно относятся к полномочиям обеих палат. Естественно, при рассмотрении таких законов должен быть высоким уровень согласованности в принятии решений. Но что делать, если палаты принимают один и тот же закон в разных редакциях? Ответ на этот вопрос должен содержаться в Регламентах палат.

Действительно, Регламент Собрания народных представителей предусматривает, что в таком случае совместно с Законодательным собранием создается согласительная комиссия, которая дорабатывает закон, устраняет в нем разногласия и представляет его палатам для повторного рассмотрения. Такая процедура может повторяться до тех пор, пока не

будет принят согласованный вариант. А вот Регламент Законодательного собрания по этому поводу молчит и лишь в главе о повторном рассмотрении законов, отклоненных Собранием народных представителей, устанавливает, что порядок преодоления разногласий определяется отдельным порядком, принимаемым обеими палатами. Думается, что разный подход к одним и тем же вопросам не содействует созданию внутренней прочности и устойчивости парламента. В Регламентах имеются и другие нормы такого же порядка.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что вопрос внутренней прочности и устойчивости одной из ветвей власти, а тем более в ее взаимоотношениях с другими ветвями власти, пока до конца не решен. Между тем, по нашему мнению, этот вопрос относится к числу тех, которыми пренебрегать нельзя. Но и решить его не так просто. Возможно, следовало бы уточнить отдельные положения Конституции или более детально и последовательно проработать их в Регламентах палат? А может быть, целесообразно принять отдельные законы о гарантиях деятельности высших органов государственной власти? Решение этих вопросов относится к компетенции Жогорку Кенеша.

Завершая анализ внутренней прочности кыргызского парламента, есть смысл охарактеризовать и его структуру. Двухпалатный парламент – довольно распространенная практика. Но при этом, как правило, реализуется один из принципов: либо одна из палат представляет интересы тер-

риториальных единиц (Российская Федерация, США, Франция, Швейцария и др.) и соответственно ее депутаты избираются от территорий, либо одна из палат считается высшей, а другая – низшей.

Когда в июле 1993 г. Чуйский областной кенеш выступил с предложением учредить в Кыргызстане двухпалатный парламент, то имелось в виду, что одна из палат будет представлять интересы территорий и формироваться по принципу равного представительства от каждой территориальной единицы (области и г. Бишкек). Однако в ходе проработки конституционной нормы о двухпалатном парламенте отказались от принципа равного представительства территорий (области различны и по количеству населения, и по экономическому потенциалу), выборы депутатов обеих палат проводились по одному и тому же принципу (один депутат от примерно равного количества избирателей), но термин «представительства территориальных интересов» в Конституции остался.

Создалась странная ситуация: по Конституции, одна из палат – Собрание народных представителей – призвана представлять территориальные интересы, но она их не представляет. К тому же обе палаты равны, хотя их полномочия в определенной степени и разграничены. Но не является ли это разграничение искусственным и введенным с одной лишь целью – оправдать наличие двух палат? Не создает ли наличие двух палат дополнительных сложностей при приня-

тии законов, поскольку законы по некоторым вопросам требуют рассмотрения сначала одной, а затем второй палатой? А как отразилось бы на законодательной деятельности объединение обеих палат в одну? А может быть, целесообразно до конца реализовать принцип территориального представительства в Жогорку Кенеше?

Высказанные вопросы не надуманы. Они вытекают из конституционных норм и законодательной практики Кыргызской Республики. Ответить на них не просто. Но отвечать надо, этого требует жизнь.

Мы детально остановились на проблеме внутренней прочности и устойчивости Жогорку Кенеша, потому что его роль и ответственность слишком высоки, чтобы можно было пренебрегать нормами, обеспечивающими его плодотворную деятельность. В такой же мере проблема внутренней прочности и устойчивости касается и других ВЄТЕЄЙ власти.

Несколько слов хотим сказать о судебной власти. На первый взгляд вопрос о внутренней прочности судов вообще не должен возникать. Ведь суды, как записано в Конституции, независимы, руководствуются в своей деятельности только Конституцией и законами. Но на практике все это выглядит несколько иначе: судебная власть фактически зависит как от законодательной, так и от исполнительной.

Говоря о зависимости от законодательной власти, мы, естественно, вовсе не имеем в виду, что законы, которыми должны руководствоваться суды, принимает законодатель-

ная власть. Речь о другом. Судебная власть зависит от законодательной еще и в том, что последняя вместе с Президентом решает все кадровые вопросы (судьи Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов избираются обеими или одной палатой Жогорку Кенеша по представлению Президента, а судьи местных судов назначаются Президентом) и при этом, естественно, не всегда удается избежать предвзятого отношения к отдельным претендентам на должность судьи. Кроме того, законодательная власть ежегодно утверждает республиканский бюджет, в котором предусматриваются расходы на содержание судебной власти, а здесь так же могут быть неоднозначные подходы.

Высоким является уровень зависимости судов от исполнительной власти, в том числе от местных государственных администраций. Ведь для того, чтобы осуществлять правосудие, суды должны располагать необходимыми условиями – помещениями, охраной, телефонами, транспортом и др., работники судов должны быть обеспечены квартирами, пользоваться коммунальными услугами. А всем этим распоряжаются местные государственные администрации, которые могут подходить к оценке деятельности судов со своими мерками.

Как видим, и в этой сфере вопрос внутренней прочности и устойчивости отнюдь не является чисто теоретическим. Решение его относится к компетенции Президента и Жогорку Кенеша.

Проведенный анализ конституционных норм, а также приведенные факты убеждают в том, что проблема далека еще от полного решения. Здесь есть над чем работать и юристам, и законодателям.

Заключение

Независимой Кыргызской Республике почти семь лет. Даже с точки зрения жизни обычного человека это детский возраст. Естественно, за это время решить успешно все вопросы государственного строительства практически невозможно. Тем более, что первые годы независимости (1991–1995) ушли на поиск, а точнее на борьбу разных подходов, разных точек зрения на пути строительства независимого демократического государства.

Оценивая условия, в которых Кыргызстан приступил к строительству собственной государственности, Президент А. Акаев отмечал: «Мне трудно назвать страну, которая начала свое возрождение и восхождение к высотам мировой цивилизации, обеспечение достойной жизни каждого из своих сограждан в условиях худших, чем Кыргызстан. Разорванное на куски хозяйство, повсеместное производство товаров, не имеющих сбыта, крах партийно-государственной системы, при отсутствии механизмов самоорганизации и самоуправления, несформировавшийся слой собственников, утраченная идеология, социальное иждивенчество во всем и везде, надежда не на себя, а на некую политическую фигуру, способную в одночасье решить все общественные проблемы, оппозиция курсу реформ столь же яростная, сколь и некон-

структивная»[29].

Сегодня трудности первого периода независимости преодолены. В результате ряда смелых и неординарных шагов реформирована высшая власть в стране, референдум 10 февраля 1996 г. закрепил дополнения и изменения к Конституции, установил действующую ныне структуру органов государственной власти, их функции и полномочия.

Таким образом, отсчет времени, когда началась созидательная работа по обустройству государства, надо, по существу, вести с 10 февраля 1996 г. По истечении всего двух лет трудно однозначно судить об эффективности принятой модели государства. Но и против этого невозможно возразить, Кыргызстан в целом характеризуется политической стабильностью. Устойчива национальная денежная валюта – сом. В большинстве отраслей народного хозяйства прекратился спад и наметился заметный подъем. В 1997 году наблюдалась устойчивая тенденция роста объема промышленной продукции. В сельском хозяйстве практически стабилизировалось производство мяса и молока, увеличилось производство зерновых культур, табака, картофеля, овощей. На транспорте возросли объемы перевозок грузов, а также перевозки пассажиров. Обеспечен рост товарооборота и платных услуг. Снизился уровень инфляции, не столь ощутима безработица. Эти факторы обусловили повышение реального объема валового внутреннего продукта по сравнению с 1996 годом

---

[29] Акаев А. Раздумья на судьбоносном этапе. – Бишкек, 1994.—С.4.

на 10,4 процента, за истекший год произведено промышленной продукции на 46,8 процента больше, чем в предыдущем, а в сельском хозяйстве – на 10,7 процента. Улучшается, хотя и очень медленно, материальное положение населения. Следовательно, установленный в республике режим государственного управления оказался достаточно эффективным. В этом далеко не последнюю роль сыграл тот факт, что в стране реализуется принцип разделения властей, определены функции и полномочия каждой ветви власти, отлаживается механизм сдержек и противовесов.

Можно ли считать, что Кыргызстан уже решил стоящие перед ним важнейшие задачи? Если из всего комплекса задач выделить первоочередные, самые неотложные, то мы склонны дать положительный ответ на поставленный вопрос. Если же смотреть с точки зрения трансформирования политической системы, реформирования экономики, переустройства всей общественной жизни, создания гражданского общества, а тем более значительного повышения материального благосостояния населения, создания достойных условий жизни, то страна находится лишь в начале избранного пути.

В ряду названных магистральных направлений следует отдельно остановиться на проблеме дальнейшего совершенствования государственного устройства. Для этого надо объективно оценить, на каком этапе политического реформирования мы находимся, какие задачи предстоит решать.

В силу объективно сложившихся исторических обстоятельств Кыргызстан осуществляет переход от тоталитарзма к демократии. Но такой переход возможен лишь при определенных экономических и социальных предпосылках, при высокой политической культуре населения и благоприятных внешнеполитических факторах. Будем смотреть правде в глаза. Пока что в Кыргызстане таких предпосылок в полном объеме нет. Экономические предпосылки перехода к демократии включают высокий уровень индустриального и экономического развития, высокую степень урбанизации, развитость массовых коммуникаций, наличие рыночной, конкурентной экономики. Социальные предпосылки включают относительно высокий уровень благосостояния граждан, сглаживание социального неравенства, социальный плюрализм, наличие многочисленного и влиятельного среднего класса, образованность населения. Политическая культура включает такие составляющие, как культуру политического сознания, культуру политического поведения и культуру функционирования политических институтов. Что касается благоприятных внешнеполитических факторов, то они прежде всего включают наличие влиятельных демократических держав-соседей, их разностороннюю поддержку.

Серьезный, объективный анализ кыргызской реальности показывает, что одни из названных предпосылок и факторов в какой-то мере уже имеются, другие находятся в процессе становления, а третьи пока отсутствуют. Таким образом, об-

щая цель построения независимого демократического государства трансформируется во вполне конкретные задачи:

– необходимо обеспечить наличие всех предпосылок и факторов, делающих возможным переход к демократической системе. Вместе с тем демократию можно рассматривать с точки зрения наличия (или отсутствия) организационно-правовых основ механизма властных отношений. По мнению политологов, механизм демократии составляют следующие главные элементы:

– законодательное закрепление основных экономических, социальных и политических прав человека;

– свободные, равные, прямые, тайные выборы органов власти;

– решение вопросов большинством при твердых гарантиях права меньшинства открыто отстаивать свои интересы;

– сочетание непосредственных и представительных форм участия граждан в управлении делами общества;

– законодательное закрепление и обеспечение права отзыва лиц, избранных в органы власти;

– политический плюрализм;

– наличие лояльной оппозиции;

– разделение властей при их относительной самостоятельности в рамках закрепленных полномочий;

– верховенство принятого в установленном порядке закона;

– наличие альтернативных источников информации[30].

Если посмотреть на кыргызскую политическую реальность через призму приведенных элементов механизма демократии, то окажется, что демократические принципы прочно вошли в политическую практику Кыргызстана. Иное дело, что многие из названных элементов еще не стали государственной и национальной традицией, не всегда и не везде реализуются с должной последовательностью и необходимой полнотой. Но это, как говорится, вопрос времени и усилий как государственной власти, так и всего общества.

Особенно важным нам представляется, что в результате политических и экономических реформ в Кыргызстане созданы условия для формирования гражданского общества.

Обязательными условиями возникновения гражданского общества являются наличие у всех граждан возможности обрести экономическую самостоятельность на базе частной собственности, ликвидация сословных привилегий. В рамках гражданского общества функционируют и не зависят от государства общественные организации, политические партии, религиозные организации, экономические организации и объединения и, наконец, сам человек как личность со своими разнообразными потребностями и интересами. Создать такое общество в полном объеме еще предстоит Кыргызстану.

Конечно, было бы самообольщением переоценивать успе-

---

[30] См.: Мельник В. А. Указ. работа.—С. 129–130.

хи Кыргызской Республики в государственном строительстве. Здесь еще немало недоработок, не до конца преодолена инерция советских подходов к вопросам государственного устройства, многие государственные ведомства функционируют неэффективно, имеет место дублирование полномочий в управлении страной, чрезмерно разросшийся государственный аппарат и др. Устранить эти и другие недостатки и упущения призвана административная реформа, проводящаяся по инициативе Президента А. Акаева. В ходе реформы предполагается глубоко проанализировать существующую структуру органов исполнительной власти и административно-территориальное деление республики, разработать и внедрить основные принципы совершенствования системы государственной власти и управления, уточнить задачи, функции, полномочия, структуру и штатную численность министерств и других государственных ведомств, ликвидировать или реорганизовать отдельные ведомства, а также пересмотреть административно-территориальное деление республики. Главная цель административной реформы состоит в том, чтобы радикально изменить систему государственного управления, превратить ее в один из определяющих факторов экономических и социальных реформ.

Мировой опыт и опыт Кыргызстана свидетельствует, что на пути к достойной жизни нас ожидает немало трудностей. Однако всем здравомыслящим людям ясно, что отступления назад нет. Есть только один путь, ведущий к демократии и

процветанию, – путь коренных преобразований. Это нелегкий и длительный путь, во всяком случае он длиннее, чем многим хотелось бы. Но опыт многих стран (Латвия, Литва, Эстония, Польша, Чехия, Словакия и др.) убедительно показывает: чем решительнее проводятся преобразования, тем быстрее продвижение к демократии и достойной жизни.

Кыргызстан однозначно стал на путь преобразований.

Первые решительные, а потому и самые трудные шаги по этому пути уже сделаны. Тем самым созданы предпосылки для дальнейшего движения вперед. Однако не следует самообольщаться достигнутыми результатами. Впереди немало сложных решений и трудной созидательной работы.

Все эти сложности и трудности будут преодолены, если народ Кыргызстана, его политическая элита осознают объективную неизбежность избранного пути, не упустят предоставленный историей шанс создать собственное независимое демократическое и процветающее государство.