

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА В ПЕРИОД С 2003 ГОДА ПО 2010 ГОД

ЖАНЫБЕК КЫЗЫ ВЕНЕРА

**Преподаватель кафедры
Конституционного и муниципального
права КГЮА
ualibrary@mail.ru**

В данной статье освещается краткий обзор референдумов в Кыргызской Республике в период с 2003 года по 2010 год. Подчеркнуты те негативные последствия, связанные с проведением референдумов до 2008 года, которые нашли отражение в общественной жизни страны. Объясняются причины необходимости проведения референдума 2010 года.

In this article, a brief overview of the referendums in the Kyrgyz Republic from 2003 to 2010. Highlighted the negative consequences associated with the referendum until 2008, as reflected in the country's public life. Explained the reasons for the need for a referendum in 2010.

Наиболее глубокое понимание и системное осмысление сущности института референдума в Кыргызской Республике, возможно через анализ генезиса института. Подобную научную работу мы попытались осветить в предыдущей статье «История развития института референдума в Кыргызской Республике с обретения независимости до 2003 года». Настоящей научной статьей мы попытаемся продолжить предыдущую работу и сделать исторический анализ референдумов, проведенных с 2003 года по настоящее время.

Итак, 2 февраля 2003 года в Кыргызской Республике состоялся очередной референдум. В соответствии с указом президента КР «О проведении референдума в КР» от 13 января 2003 года УП №8, на всенародное голосование было вынесено два вопроса:

- 1) Принять Закон КР «О новой редакции Конституции КР», проект которого вынесен Президентом КР на референдум. ДА. НЕТ;
- 2) Аскар Акаев должен оставаться президентом Кыргызской Республики до декабря 2005 года (до окончания конституционного срока избрания), для того чтобы претворить намеченные положительные конституционные изменения в жизнь. ДА. НЕТ.

Проведению этого референдума способствовало ряд обстоятельств, сложившихся в республике после президентских выборов 2000 года. Заручившись поддержкой конституционного суда КР, А. Акаев 29 октября 2000 года избирается на новый срок главы государства, получив 1 460 201 голосов, что составляло 74,47 % избирателей, принявших участие в выборах президента КР. С этого времени республика начинает стремительно погружаться в общественно-политический кризис, появляется тенденция к «уличной демократии».

Укушев М.К. пишет: «В период подготовки первого «Круглого стола» общественно-политических сил страны в июне 2000 года развернулась активная дискуссия по вопросу изменения Конституции. В основном предложения касались структурной перестройки парламента – объединения Законодательного собрания и Собрания народных представителей и образование однопалатного Жогорку Кенеша, перераспределение отдельных президентских полномочий в пользу парламента и Правительства. Катализатором конституционной реформы стали трагические события 2002 года¹. В мае 2002 года А.Акаев от имени органов государственной власти выступил с инициативой перевернуть старую и открыть новую чистую страницу во имя взаимодействия в интересах народа Кыргызстана и предложил эффективные механизмы согласования позиций общественно-политических сил и ветвей государственной власти. 26 августа 2002 года Президентом Республики был издан Указ «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике. Образованное в соответствии с вышеназванным Указом Президента

¹ Разгон милицией демонстрантов 17 марта 2002 года в селе Боспиек в Аксыйском районе Джалал-Абадской области, приведшие к человеческим жертвам.

Конституционное совещание, в состав которого входили представители оппозиции и государственных органов, в течение сентября-октября 2002 года в ходе напряженной работы выработало согласованный проект поправок к действующей Конституции².

Указом президента КР от 17 октября 2002 года УП №278, рекомендации и предложения конституционного совещания были утверждены в виде проекта закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР», а сам проект был вынесен на всенародное обсуждение до 2 декабря 2002 года. Впоследствии этот срок был отодвинут на 2 января 2003 года.

Общественное обсуждение поправок в Конституцию КР завершилось тем, что указом президента КР от 2 января 2003 года УП №2, создается экспертная группа, перед которой стояла задача провести независимую и всестороннюю юридическую экспертизу поступивших предложений граждан и организаций и на основе их анализа представить окончательный вариант проекта закона. В экспертную группу вошли 17 человек, которым предстояло завершить свою работу до 13 января 2003 года.

Как отмечает Исакова Г.Т., образование президентом КР экспертной группы для написания окончательного варианта проекта закона вызвало определенное недоверие со стороны общественности и участников конституционного совещания³. Сжатые сроки, отсутствие четких процедур работы экспертной группы, а также ее закрытость от внимания общественности негативно сказались на конституционной реформе.

Окончательный вариант проекта закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР» предусматривал введение однопалатного парламента, с общей численностью 75 депутатов. Избирательная система – мажоритарная. Среди прочих изменений и дополнений в действующую Конституцию КР, следует отметить такие, как право президента КР на образование и упразднение службы национальной безопасности, особенности преодоления отлагательного вето президента КР на законы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы, законы об изменении государственной границы, укрепление позиции премьер-министра, участие парламента в формировании кабинета министров.

Согласно постановлению ЦИК от 6 февраля 2003 года №29, в февральском референдуме 2003 года приняло участие 2 137 333 человека или 86,68 % от общего числа граждан, имеющих право участвовать в референдуме. Число граждан ответивших «ДА» на поставленный вопрос составило 1 889 293 человека или 76,61 % . В связи с этим, комиссия постановила признать референдум состоявшимся, а закон КР «О новой редакции Конституции КР» считать принятым референдумом. Оппозиция подвергла резкой критике официальные результаты итогов референдума. По заявлению общественного штаба по наблюдению за референдумом (О.Текебаев, Э.Алиев, В.Черноморец, Ж.Жекшеев, Т.Исмаилова) итоги референдума были сфальсифицированы.

Реализованная посредством референдума конституционная реформа 2003 года не решила общественные задачи того времени: авторитаризм и коррупция. В результате народных волнений 24 марта 2005 года первый президент КР был вынужден покинуть страну, а уже 4 апреля 2005 года, будучи в Москве А.Акаев вручил О. Текебаеву заявление о добровольном сложении полномочий президента Кыргызской Республики. На последовавших после этих событий президентских выборах 10 июля 2005 года президентом КР был избран К.Бакиев, набравший 88,71 % голосов всех избирателей, принявших участие в голосовании. Одним из главных обещаний второго президента КР было доведение конституционной реформы до логического завершения, демонтаж семейно-кланового правления.

25 апреля 2005 года постановлением Жогорку Кенеша КР №181- III, было образовано второе в истории страны конституционное совещание для проведения конституционной реформы. Указом президента КР от 14 ноября 2005 года УП №544, проект закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию КР» был вынесен на всенародное обсуждение до 15 декабря 2005 года.

По завершении всенародного обсуждения 21 декабря 2005 года в Доме Правительства КР состоялось очередное заседание конституционного совещания. Выступивший на нем президент-председатель совещания К. Бакиев отметил, что «в обществе нет единого мнения о форме

² Укушев М.К. Тернистый путь кыргызской конституции: свершения и проблемы конституционной реформы <http://www.pr.kg/>

³ Исакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Б.: «Бийиктик», 2003. С. 344.

государственного правления, тогда как Конституцию страны необходимо писать под определенную систему управления. Более половины людей, участвующих в обсуждении поправок в Конституцию, слабо представляют особенности той или иной формы правления. Нельзя вносить изменения в Конституцию в спешном порядке. Нам всем предстоит тщательно взвесить все за и против, вместе с народом определиться, какая система государственного правления станет самой эффективной для Кыргызстана, и только потом готовить проект Конституции»⁴.

Однако в 2006 году в адрес второго президента КР начали звучать прямые обвинения о торможении конституционной реформы, о нежелании покончить с авторитарной и коррумпированной системой власти. 2 ноября 2006 года оппозиция начинает бессрочный митинг. Под давлением парламентской оппозиции и общественности, 9 ноября 2006 года К.Бакиев подписывает закон КР «О новой редакции Конституции КР», принятый в двух чтениях квалифицированным большинством депутатов ЖК КР.

Конституция КР в редакции закона от 9 ноября 2006 года, по мнению ряда политиков, экспертов и специалистов имела некоторые недостатки. Премьер-министр КР Ф.Кулов на встрече с директором Центра ОБСЕ в Бишкеке Маркусом Мюллером в Доме Правительства 10 ноября 2006 года выразил свои опасения по поводу поспешности в принятии Конституции, назвав это опасным прецедентом для будущего. По его словам, в конституции есть неурегулированные вопросы, в частности, как и кем назначаются руководители административных органов, хотя в целом конституция намного продвинулась с тем, что было. В ответном слове Маркус Мюллер привел сравнение принятия Конституции со строительством дома: «если слишком быстро строится дом, то очень скоро придется делать его капитальный ремонт»⁵. 13 ноября 2006 года К.Байболов на встрече с журналистами заявил, что в принятой редакции основного закона есть кризисные моменты, но это не столь драматично. «Любой закон, если его не претворять в жизнь, может остаться на бумаге. При исполнении Конституции, безусловно, возникнут проблемы, но главное – не должно быть истерии, потому что злоупотребление властью допускать нельзя»⁶. О недостатках ноябрьской Конституции в своих интервью высказывались Г. Исакова, И.Масалиев, М.Султанов, К.Ташиев, А. Келдибеков и мн.др. Тем не менее, при всех своих недостатках, ноябрьская Конституция явилась компромиссом между властью и оппозицией в те трудные и напряженные для страны дни, достичь которого удалось за счет усиления роли парламента.

21 декабря 2006 года группа депутатов в составе 55 человек обратилась к президенту КР и народу Кыргызстана в связи с тем, что ноябрьская Конституция не позволяет технически реализовать достигнутый политическими силами консенсус. В ноябрьской Конституции нет права граждан на участие в принятии основного закона (изменения и дополнения). Полномочия государственных органов не состыкованы постатейно. Нормы о формировании Правительства противоречивы, а его отставка вообще ведет к правовому тупику, так как в своем нынешнем составе парламент не сможет сформировать новое Правительство. В заключительной части обращения депутаты озвучили свое решение о пересмотре ноябрьской Конституции для устранения имеющихся в ней противоречий⁷. 30 декабря 2006 года парламент принимает закон КР «О новой редакции Конституции КР», а 15 января 2007 года К.Бакиев ставит под ней свою подпись.

Однако, 14 сентября 2007 года Конституционный суд КР под председательством Ч.Баековой, рассмотрев представления депутатов ЖК КР К.Карабекова и М.Эшимканова, отменяет действие законов КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 8 ноября 2006 года и 30 декабря 2006 года⁸. В мотивировочной части решения указывается, что данные законы были приняты без заключения Конституционного суда и соблюдения сроков, предусмотренных ст.96 Конституции КР в редакции от 2 февраля 2003 года. Во-вторых, в соответствии со ст.1 закона КР «О нормативных правовых актах КР», изменение Конституции возможно только путем референдума.

Указом президента КР от 19 сентября 2007 года УП №410, на всей территории республики назначается референдум на воскресенье 21 октября 2007 года. На всенародное голосование были вынесены проекты законов «О новой редакции Конституции КР» и «О новой редакции кодекса о

⁴ <http://www.msn.kg/ru/news/12476/>.

⁵ Прессслужба Правительства КР

⁶ <http://www.ИА24kg/>

⁷ <http://www.24.kg/politic/>

⁸ <http://www.ks.kg/>

выборах». Проект Конституции был подготовлен рабочей группой под руководством Премьер-Министра КР А. Атамбаева. В своем послании к народу и Жогорку Кенешу 19 сентября 2007 года, К.Бакиев заявил, что «ни одна из статей не выдумана в кабинетах Белого дома, за каждой строкой стоит мнение народа, в том числе – мнение оппозиции, мнение специалистов, труд нескольких рабочих групп. Я только использовал свое право вынести это мнение на референдум. Целью реформы должна быть идея защиты прав человека, а не властные полномочия тех или иных органов, идея ответственности власти, а не ее разделение между ветвями. В предлагаемом проекте Основного закона существенно возрастает статус парламента и местных кенешей⁹.

В предлагаемой редакции Основного закона страны Кыргызстан наряду прочего провозглашается социальным государством. Парламент состоит уже из 90 депутатов, избираемых по партийным спискам. Политическая партия, получившая более 50 % мандатов, вносит Президенту кандидатуру на должность Премьер-министра. Президент также лишился полномочий образовывать и упразднить службу национальной безопасности. Но, в отличие от редакции 2003 года, главы местных государственных администраций назначаются Президентом без согласия соответствующих кенешей по консультации с Премьер-министром. В целом, новая редакция Конституции содержала и другие изменения и дополнения.

В свою очередь, по оценкам некоторых специалистов и организаций, позиции Президента в новой версии Конституции только усилились. Так, 17 декабря 2007 года Европейская комиссия за демократию через закон, больше известная как Венецианской комиссия, прислала «Заключение о конституционной ситуации в КР», выдержки из которой были опубликованы на информационном сайте ИА «24.kg». В документе отмечается, что положение парламента недостаточно сильно для того, чтобы функционировать как эффективный противовес президенту. Эксперты также высказали предположение, что разработчики Конституции желали предоставить президенту все полномочия, которые могут быть найдены в европейской, американской, латиноамериканской и российской конституционных системах правления¹⁰. О. Текебаев в своем интервью 29 октября 2009 года интернет изданию “kyrgyznews.com” сказал, что анализ конституционных норм о распределении полномочий показывает, что все три ветви власти оказались в полной зависимости от президента. Установленная в Конституции парламентская форма правления является не более чем формальностью¹¹. Он также привел цитату из заключения Венецианской комиссии: «Главный удар новой версии Конституции – это установление всеми возможными законными средствами бесспорного превосходства президента над всеми другими государственными ветвями власти. Это соответствует авторитарной традиции, которую Кыргызстан пробовал преодолеть. Президент явно доминирует и появляется и как главный игрок, и как арбитр политической системы. Более того, если нет никаких законных ограничений на полномочия президента, и у оппозиции немного возможностей быть услышанной, последствием может стать смена власти, основанная на революции, а не на мирной передаче власти». Похоже, что все кроме самой власти уже тогда предвидели последствия Бакиевской конституционной реформы. Администрация К. Бакиева не сделала правильных выводов из мнений и предостережений экспертов, специалистов и политиков.

Согласно постановлению ЦИК от 23 октября 2007 года №85, число граждан, принявших участие в голосовании составило 2 201 034 или 80,6 % от общего числа граждан, включенных в списки. Число граждан ответивших «ДА» на поставленный в бюллетене вопрос, составило 2 078 748 или 76,1 % включенных в списки. Число граждан, ответивших «НЕТ» - 993 336 или 3,6 % от общего числа граждан, включенных в списки. В соответствии со ст.34 закона КР «О референдуме в республике Кыргызстан», ст.10 Кодекса «О выборах в КР», ЦИК постановляет:

- 1) референдум в КР от 21 октября 2007 года признать состоявшимся;
- 2) Закон КР «О новой редакции Конституции КР» считать принятым референдумом 21 октября 2007 года.

23 октября 2007 года пресс-служба Посольства США распространила заявление, в котором власти США выразили свою озабоченность в связи с сообщениями о нарушениях на референдуме, прошедшем 21 октября 2007 года. В заявлении отмечается, что вбрасывание бюллетеней и

⁹ <http://www.ferghana.ru/Хроника>

¹⁰ <http://www.24.kg/politic/>

¹¹ <http://www.kyrgyznews.com/>

завышение данных о числе проголосовавших, свидетельствует о несоответствии референдума тем международным стандартам, обязательства по которым Кыргызстан взял на себя ¹².

16 апреля 2010 года президент К.Бакиев в соответствии со ст.50 Конституции КР подает в отставку. До этого, 7 апреля 2010 года официальная власть потеряла контроль над ситуацией в республике, власть перешла Временному Правительству во главе с Р. Отунбаевой. К всеобщему сожалению, уход второго президента КР со своего поста был трагичным. Общее число жертв в событиях 7 апреля 2010 года составило 84 человека убитыми и более 1500 человек ранены ¹³. В обществе начались усиленные поиски способов легитимизации Временного Правительства.

В соответствии со ст.52 Конституции КР, при невозможности осуществления Президентом своих полномочий (отставка, болезнь, смерть, отрешение от должности), его полномочия до избрания нового Президента исполняет Торага Жогорку Кенеша. В случае невозможности исполнения полномочий Президента Торага ЖК полномочия Президента исполняет Премьер-министр. Выборы нового Президента при этом должны быть проведены в трехмесячный срок с момента прекращения полномочий Президента.

Декретом Временного Правительства КР (ВП КР) №1 от 7 апреля 2010 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики 4-го созыва распускается, а распоряжением №1 принимается отставка Премьер-министра Д. Усенова. Тем самым, обстоятельства сложились таким образом, что иного способа легитимизации власти кроме как проведение референдума не осталось. Декретом ВП КР №20 от 21 апреля 2010 года назначается седьмой по счету референдум в Кыргызской Республике.

На всенародное голосование, намеченного на 27 июня 2010 года, был вынесен проект Конституции КР, идейным вдохновителем которого является О.Текебаев. Референдум должен был разрешить две задачи: 1) легитимизация ВП КР; 2) Установление парламентской формы правления.

Июньский референдум 2010 года по своему накалу общественно-политической ситуации превзошел все предыдущие. В связи с чем, 21 июня 2010 года О.Текебаев – заместитель председателя ВП КР, дал разъяснения по некоторым вопросам подготовки и проведению референдума 27 июня 2010 года ¹⁴. Так, правовой основой проведения референдума будет Временный порядок проведения референдума, утвержденного декретом ВП от 21 апреля 2010 года №20. На референдуме не будет «явочного порога». Для проведения референдума создается Временная центральная комиссия по выборам и проведению референдумов, в составе которой 7 человек - это представители политических партий, остальные 6 кандидатур от неправительственных организаций. Действие правовых актов о референдуме, о выборах, о центральной избирательной комиссии распространяются в той части, в которой они не противоречат декретам ВП КР. В целях обеспечения гарантий прав граждан на участие в референдуме, декретом ВП от 10 июня 2010 года №63 гражданам разрешается проголосовать на том участке, где он находится в день голосования без открепительного удостоверения. Декретом ВП КР от 16 июня 2010 года №72, устанавливаются гарантии проведения референдума на всей территории республики, в частности, в Ошской и Джалал-Абадской областях в которых был введен режим чрезвычайного положения.

Предлагаемый проект Конституции основательно изменяет общественную систему. Уже в преамбуле Конституции говорится о человеческих жертвах, павших в борьбе за новое политическое устройство. Срок полномочий президента продлен на год и составляет 6 лет. При этом, одно и то же лицо уже не может быть избран президентом дважды. Отныне количество депутатов парламента будет составлять 120 человек, избранных сроком на пять лет по пропорциональной системе. Впервые на законодательном уровне закреплены позиции парламентской оппозиции. И конечно, полномочия ветвей государственной власти претерпели существенные изменения. В общем можно отметить действительное усиление роли парламента и правительства в управлении государственными делами. Задачу легитимизации ВП КР удалось разрешить в законе о введении в действие Конституции КР, посредством введения должности президента КР переходного периода до 31 декабря 2011 года. На должность президента КР переходного периода, без проведения всеобщих президентских выборов предложена кандидатура председателя ВП КР Р. Отунбаевой.

¹² <http://www.akipress.kg/>

¹³ <http://www.ferghana.ru/>

¹⁴ www.kyrgyz-el.kg/ Официальный сайт Временного Правительства КР.

Число граждан, принявших участие в референдуме 27 июня 2010 года, составило 1 962 804 или 72,24 % от общего числа граждан, имеющих право участвовать в референдуме. Число граждан, ответивших «ДА» на поставленный в бюллетене вопрос составило 1 777 339 человека или 90,55 % от числа граждан, принявших участие в голосовании. Число граждан ответивших «НЕТ» - 158 373 или 8,07 % от числа граждан, принявших участие в голосовании. Тем самым, в результате седьмого референдума в Кыргызской Республике была принята очередная редакция Основного закона страны.

Таким образом, республика за сравнительно короткое время нашей независимости пережила 7 референдумов, из них пять по изменению Конституции и два о доверии президенту (А.Акаеву). К сожалению, история референдума показывает, что этот институт непосредственной демократии использовался только как инструмент политической борьбы в перделе полномочий между отдельными лицами и государственными органами. В принципе, использование референдума в политической борьбе бывает обоснованно, но только тогда, когда идет речь о поддержке реформ. Когда же в результате референдума происходит перераспределение полномочий, тем более, усиление одной из ветвей государственной власти, то как показывает история, это всегда ведет к авторитаризму, коррупции, и как следствие к насильственной смене власти.

Список использованной литературы:

1. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. Б.: 2001.
2. Искакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Б.: «Бийиктик», 2003.
3. Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. Б. 1999.
4. Укушев М.К. Тернистый путь парламентаризма в Кыргызстане: двухпалатный Жогорку Кенеш. <http://www.pr.kg/>

Список использованных нормативно-правовых актов:

1. Указ Президента КР «О проведении референдума в Кыргызской Республике» от 13 января 2003 года УП №8
2. Указ Президента КР «О мероприятиях по подготовке к референдуму Кыргызской Республики» от 5 января 2006 года УП №4
3. Указ Президента КР «О проведении референдума в Кыргызской Республике» от 19 сентября 2007 года УП №410
4. Декрет временного Правительств КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 21 апреля 2010 года ВП №20
5. Декрет временного Правительства КР «О референдуме по принятию новой Конституции Кыргызской Республики» от 20 мая 2010 года ВП №40
6. Декрет временного Правительства КР «О дополнительных мерах по обеспечению гарантий права а участие в референдуме граждан Кыргызской Республики» от 10 июня 2010 года ВП №63