

УДК 342 (575.2) (04)

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

А.А. Арабаев – канд. юрид. наук, доцент

Actual problems of current Kyrgyz constitutional reforms are considered. Special attention is paid to theoretical and practical polity in the state.

Вопрос о форме правления стал одним из главных вопросов нынешней конституционной реформы в Кыргызстане. При этом причины самой конституционной реформы кроются, прежде всего, в том, что социальные ожидания, связанные с Народной революцией 24 марта 2005 г., не оправдались. Более того, в Кыргызстане все еще высоким остается уровень бедности среди населения, плохо решаются проблемы внутренней и внешней миграции, незначительны меры по борьбе с коррупцией. Все больше звучат опасения общественности по поводу официальной легализации преступности и криминализации власти.

Как ни парадоксально, и политики, и простые граждане выход из данной ситуации видят в конституционной реформе. Соответственно в адрес Президента Кыргызской Республики К. Бакиева высказывается критика по поводу затягивания конституционной реформы в стране. Участники прошедшего 29 апреля 2006 г. митинга-шествия в г. Бишкеке потребовали от руководства республики, чтобы незамедлительно были начаты конституционные реформы. И если глава государства их не поддержит, и их требования не будут выполнены, они готовы объявить бессрочный митинг. Более того, в случае невыполнения требований тандема “Бакиев-Кулов”, демократы готовы продолжить митинг под лозунгом “Реформа или отставка тандема!”.

Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в общественном сознании сложилось

слишком упрощенное понимание сущности конституционной реформы. Разумеется, право каждого гражданина, а тем более партийца как человека активной политической позиции, придерживаться того или иного взгляда, убеждения, пропагандировать их. Но долг юридического сообщества в данном вопросе – предупредить политиков о правовых границах, в которых может и должен проводиться поиск политических решений.

Поскольку речь идет о конституционной реформе, то подходить к ней нужно с объективных позиций. Если говорить конкретно о действующей Конституции республики, то, прежде всего, при изменении и дополнении необходимо, чтобы учитывался ее двухслойный характер. Конституция как нормативный правовой акт высшей юридической силы, направленный на упорядочение общественных отношений, содержит две части. Первая из них – это основы конституционного строя и фундаментальные права и свободы человека и гражданина, а вторая – положения, определяющие организацию и деятельность государственного механизма¹. При этом следует также учитывать, что самое главное в Конституции – это работающие принципы и нормы, действенное регулирование самых различных

¹ *Топорнин Б.Н.* Российский конституционализм на современном этапе // Российский конституционализм: проблемы и решения: Матер. междунар. конф. – М.: ИГП РАН, 1999. – С. 19.

сфер нашей жизни. Поэтому очень важно опередиться: что и как мы собираемся менять?

Безусловно, главный вопрос, подлежащий реформированию, – это организация государственной власти. В этой связи отметим, что организация государственной власти является наиболее объемной и традиционной проблемой конституционного права как отрасли системы национального права современного государства. Несмотря на ее основательную научную разработку, современная конституционная практика многих стран выдвигает ряд новых аспектов, в числе которых единораздельность государственной власти; способы разделения функций и полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов и их взаимодействия; преодоление разрыва между конституционным статусом государственного органа и его реальным правовым положением¹.

Поэтому вполне правомерно, что вопрос о форме республиканского правления стал основным вопросом нынешней конституционной реформы в Кыргызстане.

Тем более, что события 24 марта 2005 г. свидетельствуют, что в Кыргызской Республике еще не найден оптимальный путь государственно-правового развития, устойчивая модель государственного устройства. Это с одной стороны. С другой стороны, они со всей очевидностью продемонстрировали и то, насколько может быть хрупкой власть государственная, лишенная социальной базы.

Выбор формы правления в государстве есть исторически ответственное решение. Дело в том, что от нее зависит в будущем не только структура государственной власти, ее институтов и взаимоотношения между ними, но с ней сопряжены взаимоотношения между государством как политической организацией власти и обществом. Она непосредственным образом влияет на общественную жизнь в целом, на жизнь каждого из нас, поскольку вся деятельность государства, в конечном счете, должна быть направлена на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение достойного уровня жизни каждому.

¹ Тихомиров Ю.А. Конституция – основа правовой системы // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г. – Кн. I. – М.: Олита, 2003. – С. 32–33.

Поэтому заслуживает одобрения инициатива главы государства о проведении разъяснительной работы среди населения с тем, чтобы у каждого члена нашего общества была возможность изучить приоритеты, положительные и негативные стороны той или иной формы правления – президентской, президентско-парламентской и парламентской – и осознанно подойти к решению этого вопроса.

Как показал анализ всенародного обсуждения проекта закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики”, проведенного с 15 ноября по 15 декабря 2005 г., а также итоги работы Конституционного совещания, к вопросам конституционной реформы и совершенствования системы государственного устройства в Кыргызской Республике были продемонстрированы самые различные подходы. Однако большинство участников всенародного обсуждения и членов Конституционного совещания пришли к общему пониманию целесообразности, прежде всего, определиться с формой правления в Кыргызстане, а затем разработкой вытекающих отсюда остальных изменений в Конституции республики.

Поэтому 21 декабря 2005 г. на заседании Конституционного совещания было решено провести в 2006 г. всенародный референдум по вопросу выбора формы правления в Кыргызской Республике.

5 января 2006 г. Президент Кыргызской Республики К. Бакиев подписал Указ “О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию) Кыргызской Республики”. В нем, в частности, отмечена необходимость осуществления соответствующих мероприятий, направленных на разъяснение населению сути государственного устройства при различных формах правления. В указе также установлено, что по итогам разъяснительной работы референдум (всенародное голосование) Кыргызской Республики будет назначен в четвертом квартале 2006 г.²

Безусловно, и президентская, и парламентская республики имеют свои “плюсы” и “минусы” как позитивные, так и негативные,

² Указ Президента Кыргызской Республики “О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию) Кыргызской Республики” от 5 января 2006 г. // Слово Кыргызстана. – 2006. – 6 янв.

как сильные, так и слабые стороны. Есть разнообразный, достаточно накопленный опыт зарубежных стран, т.е. общемировой опыт. Но дело вот в чем. Любая реформа, тем более конституционная, не может происходить по желанию каких-то определенных социальных групп, пусть даже представляющих всю политическую и интеллектуальную элиту страны, которая базируется на определенных объективных факторах, закономерностях общественного развития, жизненных условиях и потребностях общества на конкретно исторически данном периоде развития государства. Более того, говоря о привлекательности той или иной системы правления, следует иметь в виду такие факторы, условия, которые бы способствовали тому, чтобы та или иная форма правления “прижилась” в данном государстве.

Именно безответственное отношение к сущности правовой реформы привело нашу республику к тому, что за 15 лет суверенитета и независимости мы так и не завершили ее, хотя фактически два раза принимали Конституцию и трижды вносили в нее изменения и дополнения. И это произошло потому, что предшествовавшие конституционные реформы не были объективно оправданны, и самое главное не были нацелены на защиту интересов демократического и правового управления страной, реализации высоких ценностей и принципов, во имя которых развивается общество, а каждый раз определялись политическими, точнее сказать конъюнктурными, интересами прежнего руководства государства.

О каких объективных факторах идет речь?

Во-первых, Кыргызстан на данном этапе своего развития характеризуется как государство переходного периода. А когда страна находится в переходных условиях и в ней проводятся или только что проведены кардинальные реформы, как это происходит у нас, по мнению академика Российской академии наук Б.Н. Топорнина, “устойчивость государства, его целостность и эффективность во многом зависят от того, что имеется сильный и активно действующий Президент. Разумеется, этот институт функционирует в системе разделения властей, но сам он в таких условиях призван играть более важную роль, чем это допускается в “спокойные” времена. Отсюда проистекает дополнительная, повышенная необходимость в инициативных координирующих дей-

ствиях по защите правопорядка и особенно конституционной законности”¹.

Поддерживая идею сильной президентской власти, другой авторитетный ученый из России В.Д. Зорькин утверждает, что в переходные кризисные эпохи сохранение целостности и устойчивости страны требует сильной государственной власти. При этом он напоминает, что образцовая демократия США выходила из Великой депрессии при помощи очень авторитарного “нового курса” Франклина Рузвельта, и что генерал де Голль выводил образцовую демократию Франции из острейшего постколониального политического кризиса также весьма авторитарными методами. По его мнению, “вопрос в другом – как такая конструкция власти вписывается в контекст других конституционных ценностей? Отбрасывает она их или речь идет о форме правления, которое основано – как и парламентарная республика – на принципах господства права, демократии и разделения властей”².

Эти положения особенно актуальны для нашей государственно-правовой действительности, когда перед государственной властью стоят задачи не только правовой реформы, но и рыночной экономики, социальные проблемы (миграция, бедность, коррупция и т.п.), обеспечение правовой защищенности и другие, что возможно только в условиях стабильности.

Стабильность конституционных основ любого государства является “одним из важнейших условий стабильности всего общества. К тому же речь идет о стабильности, которая распространяется не только на государственную и правовую сферы, но и на экономику, социальную сферу, на состояние всего общества. Всякое вмешательство в Конституцию, особенно когда подходят к ней с тем, чтобы ее кардинально переделать, может негативно сказаться на стабильности общества в целом”³.

При этом следует учесть, что “функции Президента и как гаранта Конституции, и как

¹ Топорнин Б.Н. Указ. соч. – С. 21.

² Зорькин В.Д. Конституция России: проблемы становления и реализации // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г. – Кн. II. – М.: Ин-т законод-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2004. – С. 23.

³ Топорнин Б.Н. Указ. соч. – С. 12.

арбитра необходимо рассматривать как функции гаранта стабильности государственного механизма. Любые изменения, влияющие на статус главы государства, могут повлечь за собой дисбаланс во всей системе власти. Задача Президента – не допустить не только усиления какой-либо ветви власти, но и ее ослабления”¹.

Однако реализация такой задачи нелегка, поскольку конституционная реформа обозначает изменение основных принципов функционирования общества и государства и характеризует основной этап правовой реформы².

Причины конституционных реформ могут быть разные. Но главное, реформирование основ существующего строя и соответствующих им систем государственно-правовых институтов, которое сопровождается сменой форм правления, политического режима и т.п. Наглядным примером служат реформы 1989–1993 гг. в постсоветских республиках, в том числе Казахстане, Кыргызстане, России.

По мнению академика Б.Н. Топорнина, общественный интерес к реформе может быть связан с провалом социальных ожиданий, обусловленных Конституцией, с неудачами и провалами в проведении экономических преобразований, то есть когда общество не получило того, что провозглашено в Конституции³.

Следовательно, конституционные реформы предполагают видоизменение или создание основных институтов конституционного строя, переустройства государственных органов, развитие конституционного законодательства. При этом конституционная реформа, как процесс, призвана иметь поступательный, поэтапный и эволюционный характер⁴.

Во-вторых, в Кыргызстане полностью еще не сложилась такая важная составляющая политической системы общества, как развитая многопартийность. В этих условиях президент-

ская республика предпочтительнее парламентской⁵, поскольку многопартийность имеет решающее значение для парламентской формы правления. Это связано с отличительными признаками парламентской республики, в которой Правительство формируется из числа лидеров политической партии, победившей на выборах в Парламент. По словам казахстанского академика С.С. Сартаева, в республике с парламентской формой правления законодательная и исполнительная ветви власти фактически осуществляются одной политической партией, имеющей большинство в Парламенте, или группой объединившихся в блок партий, которые вместе располагают таким большинством⁶.

Поэтому, если учесть тот факт, что развитая многопартийность как основа парламентаризма все еще находится на стадии формирования, то, очевидно, что для Кыргызстана парламентская форма правления пока что преждевременна.

Задачи обеспечения устойчивости государства, стабильности в обществе, все-таки, требуют совершенствования действующей системы правления в Кыргызстане.

Говоря об усовершенствовании президентско-парламентской формы правления, правомерно напомнить ее оппонентам о том, что Конституция Кыргызской Республики, как и Конституция Российской Федерации⁷, не содержит препятствий для практической реализации идеи о формировании правительства парламентского большинства. Ведь камнем преткновения для перехода к парламентскому правлению стала именно реализация данной идеи. По действующей Конституции Кыргызской Республики, глава государства не является абсолютно свободным в формировании Правительства Кыргызской Республики, так как кандидатуры на пост и премьер-министра, и других членов правительства должны быть одобрены большинством голосов депутатов Жогорку Кенеша. При этом в Конституции Кыр-

¹ Хабриева Т.Я. Конституционализм в России: 10 лет развития // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г. – Кн. I. – М.: Ин-т законод-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2003. – С. 19.

² Калинин С.А. Правовые реформы системы права в Республике Беларусь: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Минск, 2001. – С. 7–8.

³ Топорнин Б.Н. Указ. соч. – С. 12.

⁴ Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – С. 5.

⁵ Хабриева Т.Я. Указ. соч. – С. 19.

⁶ Сартаев С.С., Назаркулова Л.Т. Становление Конституции Республики Казахстан: проблемы и перспективы. – Алматы, 2002. – С. 105.

⁷ Шахрай С.М. Потенциал Основного Закона далеко не исчерпан // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. – Москва, 29 октября 2003 г. – Кн. I. – М.: Олита, 2003. – С. 47.

гызской Республики ничего не говорится о том, чем же руководствуется глава государства, предлагая данные кандидатуры Жогорку Кенешу для дачи согласия на назначение. Поэтому Президент Кыргызской Республики просто обязан принимать во внимание партийный состав парламента с тем, чтобы избежать возможного политического кризиса. В противном случае, глава государства вряд ли может претендовать на “стопроцентный” успех. Примером такого урока явился тот факт, что 27 сентября 2005 г. шестеро из шестнадцати кандидатур на пост министров и председателей государственных комитетов, а также кандидатура на пост первого вице-премьер-министра не получили согласия Жогорку Кенеша на назначение¹.

Следовательно, юридически в Кыргызстане есть возможность формировать Правительство парламентского большинства, за что ратуют многие депутаты Жогорку Кенеша, не меняя существующую систему правления. Со всем другое дело, насколько эффективно может быть использован потенциал действующей Конституции Кыргызской Республики членами Парламента.

Не отбрасывая в сторону идею о совершенствовании в Кыргызстане существующей президентско-парламентской формы правления, тем не менее, следует признать ущербность такой системы, которая лежит как в правовой, так и в практической плоскостях. Прежде всего речь идет о том, что при данной системе созданы объективные предпосылки для существования двух дублирующих друг друга “правительств”. Это Администрация Президента Кыргызской Республики и, конечно же, само Правительство Кыргызской Республики. При этом ущербность такой системы видится не только в том, что они как бы находятся в состоянии “постоянного соперничества”, но и в том, что на практике оказалось непонятным, кто из них за что отвечает? Поэтому более правомерным в этом плане был бы переход Кыргызстана к чисто президентской форме правления, когда Президент одновременно является главой исполнительной ветви государственной власти. В таком случае можно было бы избежать “двойного правительства” и соответственно “двойной аппарат”, с одной стороны, и повысить ответст-

венность и Главы государства, и Правительства в целом, с другой. Более того, необходимость такой системы диктуется и ограниченными финансовыми возможностями Кыргызстана, для которого содержание и Президента с его Администрацией, и Премьер-министра с его Аппаратом становится довольно накладно.

Вместе с тем, данная проблема указывает на ущербность самой конституционной конструкции государственной власти в Кыргызстане.

Дело в том, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Таково установление пункта 1 статьи 7 Конституции Кыргызской Республики. Однако пункт 2 этой же статьи гласит: “В пределах полномочий, установленных настоящей Конституцией, государственную власть в Кыргызской Республике представляют и осуществляют:

Президент Кыргызской Республики;

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики;

Правительство Кыргызской Республики и подчиненные ему органы исполнительной власти;

Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, местные суды и судьи Кыргызской Республики”.

Как видим, перечисление Президента Кыргызской Республики в данной системе органов и должностных лиц со всей очевидностью приводит к заключению, что он не входит ни в одну из названных здесь ветвей государственной власти. Обращение к другим статьям Конституции Кыргызской Республики, особенно к полномочиям Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики и принципам их взаимоотношений, только подтверждает это заключение.

Впрочем, такая конструкция государственной власти характерна и для конституционной практики Казахстана и России. По этому поводу российские ученые также признают равноудаленность Президента Российской Федерации от органов и законодательной, и исполнительной, и судебной ветвей государственной власти².

² Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации: Учебник. – М., 2001. – С. 311; Ковешников Е.М. Конституционное право Российской Федерации. – М., 2000. – С. 124.

¹ // Парламент жумалыгы. – 2005. – №12. – С. 4–6.

Профессор О.К. Копабаев считает, что “в Казахстане, где конституционно провозглашена президентская форма правления, а также исходя из классической американской формы президентского правления, необходимо “убрать” в системе органов государственной власти Республики Казахстан правительство, передав его полномочия президенту”¹.

Следовательно, есть все основания, и прежде всего, правовые, для внесения соответствующих изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики с тем, чтобы определить действительное место института президента в системе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Между тем, реалии сегодняшней общественно-политической жизни в Кыргызстане таковы, что лидеры отдельных партий (например, Ар-Намыс, Ата-Мекен, Союз демократических сил и др.) и часть депутатов Жогорку Кенеша (в частности, депутаты К. Байболов, Т. Сариев, О. Текебаев, М. Эшимканов) открыто и твердо отстаивают свою позицию, прямо предлагая отказаться от существующей президентско-парламентской формы правления и переходить к 2010 г. к парламентской республике².

Во время встречи с руководителем Аппарата Парламента Нидерландов В. Хендрик де Бефортом, теперь уже бывший Торага Жогорку Кенеша О.Ч. Текебаев официально заявлял, что Жогорку Кенеш придерживается одной линии в процессе изменения Конституции, который предусматривает двухэтапный характер: до 2010 г. Кыргызстан должен развиваться согласно положениям принятого между Бакиевым и Куловым тандема, что обеспечит стабильность в стране, а после 2010 г. перейти к парламентской форме правления³.

¹ *Копабаев О.К.* Конституционно-правовые основы организации государственной власти Республики Казахстан в соответствии с принципом ее разделения на ветви: Дисс... докт. юрид. наук. – Алматы, 1999. – С. 61.

² // Кыргыз туусу. – 2005. – 29 нояб. – 1 дек.

³ // Парламент жумалыгы. – 2005. – №20. – С. 7.

Лидер партии “Союз демократических сил”, депутат Жогорку Кенеша К.К. Байболов успел даже предложить на суд общественности альтернативный проект Конституции Кыргызской Республики, который предусматривает создание в Кыргызстане парламентской республики в ближайшие годы⁴.

Вполне понятно, что депутаты Жогорку Кенеша в основном выступают за переход к парламентской форме правления, поскольку весь парламент, как верно заметила ученая из Италии Анджела ди Грегорио, “как целое представляет собой своего рода оппозицию (в смысле противовеса и ограничителя) президентской власти”⁵.

Разумеется, выбор той или иной формы правления государственного устройства принадлежит по праву народу Кыргызстана как единственному источнику государственной власти. В этом проявляется сущность демократии, поскольку она сама в современном понимании трактуется как форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как верховенство Конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, выборность основных государственных органов, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Формой же реализации демократии выступает республиканское правление с разделением властей и развитой системой народного представительства⁶.

Народ Кыргызстана сейчас стоит перед историческим решением – определить не только форму государства, структуру его органов, но и принципы их работы и взаимоотношений между ними.

⁴ *Ботобеков У.* Конституционная реформа: процесс идет. Куда он денется? // Слово Кыргызстана. – 2006. – 6 янв.

⁵ *А. ди Грегорио.* Законодательное регулирование политических и партийных явлений в России: взгляд из Италии // Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г. – Кн. II. – М.: Ин-т законод-ва и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2004. – С. 141.

⁶ *Большой юридический словарь.* – М.: ИНФРА-М, 1999. – С. 153.