

КОНСТИТУЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН КОНСТИТУЦИЯСЫ ЖАНА КОНСТИТУЦИЯЛЫК РЕФОРМАЛАРЫ

THE CONSTITUTION OF KYRGYZ REPUBLIC AND ITS REFORMS

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются изменения и поправки, внесенные в Конституцию Кыргызской Республики с начала независимости и до настоящего времени. В целом автор делает акцент на статьях Конституции, где прописываются полномочия Президента и Парламента (Жогорку Кенеш), а также статьи относительно разделения государственной власти. Тема конституционных реформ крайне актуальна для Кыргызстана, так как за 27 лет независимости государства Конституция была изменена более 10 раз. И несмотря на мораторий о внесении изменений от 2010 года в Конституцию вновь были внесены поправки в результате всенародного референдума в конце 2016 года.

Ключевые слова: государство, конституция, конституционные реформы, президент, парламент, форма правления, референдум, мораторий, полномочия.

Аннотация. Бул макалада көз карансыздыктын жарыяланганынан тартып азыркы убакка чейин Кыргыз Республикасынын Конституциясына киргизилген өзгөртүүлөр жана толуктоолор каралат. Жалпысынан алганда, автор Конституциядагы Президент менен Жогорку Кеңештин ыйгарым укуктарын аныктаган жана мамлекеттик бийликти бөлүштүрүүнүн принциптерине тиешелүү болгон беренелерге басым кылат. Өлкөнүн эгемендүүлүгүнүн 27 жыл ичинде Баш мыйзамдын ондон ашык жолу өзгөртүлгөнү менен Кыргызстанда конституциялык реформалар темасы абдан актуалдуу тема болуп саналат. Ал эми 2010-жылы Конституцияны өзгөртүүгө мораторийдин жарыяланганына карабастан, 2016-жылы бүткүл элдик добушу менен Конституцияга жаңы өзгөртүүлөр киргизилет.

Түйүндүү сөздөр: мамлекет, конституция, конституциялык реформалар, президент, парламент, башкаруу формасы, референдум, мораторий, ыйгарым укуктар.

Abstract. In the present article the changes and amendments shall be considered, which were amended from the first day of the Kyrgyz Republic independence to the present day. In general, the writer emphasizes on constitution articles, where President's and parliament's (Jogorku Kenesh) authorities, and the articles about the division of governmental authorities are prescribed. The topic about constitutional reforms are highly relevant nowadays, because for the last 27 years of country's independence it has been changed more than 10 times. Despite the moratorium about changes from 2010, as a result of a national referendum at the end of 2016 the constitution was amended again.

Keywords: country, constitution, constitutional reforms, president, parliament, form of government, referendum, moratorium, authorities.

Введение. Со времен Древнего мира народы предпринимали попытки по урегулированию внутренних и внешних отношений. Именно тогда появились прообразы современных конституций – учредительные законы. Первой конституцией в современном понимании (документ, описывающий и устанавлива-

ющий разделение властей и компетенцию каждой из них) является Конституция США, принятая штатом Делавэр 7 декабря 1787 года.

В 1991 году с развалом Советского Союза на политической карте мира произошли глобальные изменения – бывшие советские республики стали не-

зависимыми и суверенными государствами. Таким образом, в 1993 году была ратифицирована первая Конституция уже независимой Кыргызской Республики. 31 августа 2019 года будет 28 лет независимости Кыргызстана, за этот период в Основной закон страны более десяти раз были внесены изменения и поправки. В 2017 году в результате общенародного референдума были внесены очередные поправки несмотря на мораторий от 2010 года, который запрещал какие-либо изменения Основного закона до 2020 года. Каждая новая редакция Конституции предполагала привнести стабильность в политическую жизнь страны и укрепить принципы демократии, и после очередных конституционных реформ снова появлялась необходимость дополнительных поправок и изменений. Конституционные реформы порождают дискуссии в политических кругах, некоторые эксперты уверены, что поправки не несут с собой никакого улучшения для народа Кыргызстана. Проблема конституционных реформ в Кыргызской Республике приобретает особую актуальность на современном этапе. Мамбеткулов А.Ш.¹ в своей статье «Режим конституционализма в Кыргызской Республике» пишет что, «высокая динамика конституционного реформирования, включающего не только принятие новых конституций, но и внесение изменений и дополнений в конституцию, уже сама по себе показывает, на то, что Основной закон не соответствует потребностям общества в его политико-правовом развитии». [13]

Конституция, является стабильным документом, который определяет основы политической и экономической систем страны. Эти нормы, описывающие порядок формирования и функционирования всех высших органов, их взаимоотношения с народом, права и обязанности граждан, – и есть фундамент развития государства. Согласно историческим данным разные государства по-разному подходили к созданию своего главного закона. Были случаи, что конституция страны претерпевала изменения сразу после смены власти в стране или по причине каких-либо политических волнений. Возьмем для примера Конституцию США, о которой говорилось выше. За все время ее существования были внесены 27 поправок, связанные с отменой рабства, избирательным правом и т.д. Конституционные реформы происходят и на сегодняшний день в разных странах мира. [16]

Конституция Кыргызской Республики. Нередко считают, что первая Конституция в истории Кыргызской Республики была ратифицирована 5 мая 1993 года. Однако обратившись к более ранним источникам, становится ясно, что самая первая Конституция в Кыргызстане была принята еще во времена Советского Союза, а точнее в 1929 году. До вступления в силу данной Конституции Кыргызстан носил статус автономной области, не имеющей своей Конституции. Было очевидно, что подобная форма политического управления не соответствовала реалиям времени. Так как Кыргызстан имел все признаки для определения себя республикой. Разработки проекта первой Конституции длились почти 3 года, и 30 апреля 1929

года он был принят на Всекиргизском съезде Советов. Первая Конституция включала 97 статей, закрепляла принцип диктатуры пролетариата, и лишала отдельные категории граждан избирательных прав. Вторая Конституция Кыргызстана советского периода была принята 23 марта 1937 года, она была более демократичной, чем ее предшественница, и имела первые признаки парламентаризма. Вторая Конституция отменила ограничения в избирательном праве, которые были заложены в первой Конституции, и закрепила принцип общего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституция от 1937 года действовала почти 40 лет, за этот достаточно длительный период времени политическая и общественная сферы жизни Советского Союза претерпели существенные изменения. И в начале 1970-х годов стало очевидно, что Конституция морально устарела и не соответствует сложившейся в стране действительности. В апреле 1978 года Верховный Совет Кыргызской ССР ратифицировал новую Конституцию, которая расширила трудовые и гражданские права и ответственность населения. [3]

На момент обретения Кыргызстаном независимости действовала Конституция от 1978 года, которая уже не отвечала вызовам нового времени. Кыргызстан стал суверенным государством. Вся власть сосредоточилась в «руках» Верховного Совета (далее переименованного в Жогорку Кенеш). Иными словами, политически независимый Кыргызстан начал свое существование как парламентская республика. [9] Главной функцией первой Конституции независимой Кыргызской Республики, принятой 5 мая 1993 г., является учредительная функция. Потому что именно она оформила на законодательном уровне появление на политической карте мира нового независимого и суверенного государства – Кыргызской Республики. Конституция от 1993 г. заложила фундамент кыргызской государственности, закрепила общечеловеческие демократические ценности, стала стабилизирующим фактором в общественной и политической жизни страны и обеспечила граждан и государственную власть цивилизованными формами разрешения различных конфликтов и противоречий между ветвями власти. При этом не стоит забывать о том, что именно в 1992-1993 гг. на территории бывшего СССР происходили серьезные политические, такие как гражданская война в Молдавии и Таджикистане, перевороты в Азербайджане и Грузии. [11]

Данная конституция заложила основы для перехода государства к либерально-демократической системе западного типа. В статье конституции было указано о разделении власти: «разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия», что является основным принципом западной либерально-демократической системы. [7, глава 7-я] Первая Конституция независимого Кыргызстана действовала до 2003 года. Во время президентства Аскара Акаева Основной закон страны меняли пять раз. Каждое последующая конституционная реформа вела к усилению президентских полномочий. Первые поправки в Конституцию были внесены 22 октября 1994 года — тогда в главном законе страны прописали,

¹ Д.ю.н., и.о. профессора кафедры конституционного и муниципального права КГЮА

что впрямь изменения могут быть внесены в Конституцию на основании результатов референдума. Помимо этого, было указано, что законы будет создавать двухпалатный Жогорку Кенеш. Вторая редакция Конституции состоялась 10 февраля 1996 года. В результате данной редакции правительство становилось подконтрольным президенту. Парламент не мог отправить все правительство в отставку, но имел право предъявления вотум недоверия премьер-министру. Но дело в том, что членам правительства приходилось уходить, если премьер-министр уходил в отставку. Президент государства получил полномочия по назначению министров и глав местных администраций. Из-за такого усиления президентских полномочий парламент практически не имел возможности влиять на решения главы государства, хотя мог рассмотреть вопрос отрешения президента от власти. Президент же имел право распустить парламент. Следующие изменения в Конституцию были внесены 17 октября 1998 года, их главным пунктом стала частная собственность. В главном законе прописали то, что земля может находиться в частной собственности, а государство обязуется ее защищать. Нижний возрастной порог для депутатства снизили до 25 лет, а будущий член парламента уже не был обязан прожить пять лет в Кыргызстане до избрания. Поправки Конституции за 18 февраля 2003 касались самого государства, прав и свобод граждан, президентской власти, полномочий депутатов, прокуратуры и судов. Президент получил право переизбрания более двух раз подряд. Таким образом, А. Акаев смог сохранить за собой право на еще один президентский срок. Согласно новой редакции главного закона, президент определял структуру правительства, назначал премьер-министра и мог назначить или упразднить Службу национальной безопасности. Конституционные реформы от 2003 года стали причиной обвинения президента в узурпации власти. [14] Стоит также отметить, что 53-я статья данной конституции гарантировала экс-президентам уголовную и административную неприкосновенность и иные привилегии. [4, статья 53-я]

После «тюльпановой революции», которая произошла 24 марта 2005 года, народ ожидал от правительства Курманбека Бакиева внесения изменений в действующую конституцию, но реформ не последовало. Таким образом, в ноябре 2006 года оппозиция вышла на митинг с лозунгом «За реформы!», в результате которого К. Бакиевым была подписана новая конституция. Новая Конституция резко ограничивала власть и полномочия президента страны. В политической жизни страны случился серьезный кризис, так как согласно новой конституции ни президент, ни парламент не имели полномочий по созданию правительства государства. Поэтому 30 декабря 2006 года Основной закон страны снова был изменен, президент вернул себе утраченные полномочия по созыву правительства, назначению руководителей областных и районных администраций. [1, 268-270]

В ноябре и декабре 2006 года были приняты два варианта Конституции, но они были лишены силы 14 сентября 2007 года. В силу вступила Конституция редакции 2003 года. 23 октября 2007 года, в период президентства К. Бакиева была принята Конституция образца 1993 года, но с новыми поправками. Проект

был подготовлен Д. Нарымбаевым. Согласно новой редакции Конституции президент избирался сроком на пять лет и не имел права быть переизбранным дважды. А в парламент можно было пройти только по партийным спискам.

27 июня 2010 года уже после свержения режима Бакиева, главой временного правительства страны и первой женщиной-президентом в истории Кыргызстана стала Роза Отунбаева, ею была подписана новая Конституция. Форма правления сменилась с президентской на парламентскую. Президентский срок составил шесть лет без права быть переизбранным. Количество депутатских кресел возросло, но был установлен запрет на создание партий на религиозной или этнической основе. Особое место в новой Конституции было уделено, был введен мораторий на смертную казнь. Венецианская комиссия совета Европы даже отметила, что новый проект Конституции Кыргызской Республики «заслуживает похвалы». Вместе с новой Конституцией был объявлен мораторий на внесение в нее изменений до 2020 года. К тому же в пятой статье Конституции было указано, что «Никакая часть народа, никакое объединение, никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве. Узурпация государственной власти является особо тяжким преступлением». Президентский срок составил 6 лет без права быть переизбранным дважды. [6, статья 61-я]

Однако, как показывает история, мораторий не помешал провести референдум и внести изменения в Конституцию 11 декабря 2016 года. Главной целью поправок были заявлены такие пункты, как укрепление суверенитета и парламентаризма, уточнение принципов взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти. Также поправки должны усовершенствовать конституционную основу для продолжения судебной реформы и проведения реформы правоохранительных органов. Еще одним нововведением Конституции являются изменения в статье 87, согласно которым со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва правительство страны считается ушедшим в отставку. Премьер-министр теперь наделяется правом освободить члена правительства от занимаемой должности своим решением после консультаций с лидерами фракций парламентского большинства, но в случае, если в течение 5 рабочих дней президент не уволил члена правительства по ранее поданному премьер-министром представлению. Представители власти поясняли, что эти поправки позволяют расширить полномочия Жогорку Кенеша и правительства, создавая условия для развития парламентаризма в стране. [17]

Стоит напомнить, что в Кыргызстане подготовлен новый законопроект о конституционной реформе, референдум по которому предлагается провести 24 ноября 2019 года. В проекте особое место занимают такие пункты: «Обновление Конституции», «Выбор формы государственного управления», «Определение системы по выбору депутатов Жогорку Кенеша», «Административно-территориальная реформа» и так далее. [18]

Заключение. За определённый период времени общественной и политической жизни того или иного

государства могут произойти значительные изменения, которые зачастую становятся причиной необходимости внесения дополнений или полной смены конституции государства. Своевременная реакция правительства в данной ситуации имеет большое значение для гармоничного развития и реализации государства в области внутренних и внешних отношений. Но при этом важно сохранить ценность конституции как основного закона страны. В противном случае «обесценивание» конституции в глазах населения может отрицательно сказаться на восприятии и ее реализуемости. [13]

Литература:

1. Cengiz Buyar (editör) *Kırgızistan: Tarih – Toplum – Ekonomi – Siyaset*, Bıřkek: 2017.
2. řeref İba, *Kırgızistan'ın Anayasa Serüveni ve Joęorku Keneř*. *Avrasya Etüdüler* 36/2009-2 (47-62). <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/421933>
3. История кыргызской Конституции: от пролетариата до НПО. Электронная версия газеты «Вечерний Бишкек»: https://www.vb.kg/doc/339245_istoriia_kyrgyzskoy_konstitucii_ot_proletariata_do_npo.html
4. Конституция Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1164>
5. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (с учетом изменений, внесенных референдумом 11 декабря 2016 года): издательство Академия, 2018.
6. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года: издательство Академия, 2013.
7. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1>
8. Ланцов С. А, Ачкасов В. А. *Мировая политика и международные отношения: Учебное пособие*. – СПб.: Питер, 2009.
9. Осмоналиева А.Т. *Формирование парламентских основ Кыргызской Республики с момента обретения суверенитета*. http://kghistory.akipress.org/unews/un_post:1812
10. Электронный ресурс: <http://ru.sputnik.kg/society/20180505/1039001808/den-konstitucii-kyrgyzstan.html>
11. Электронный ресурс: <http://center.kg/article/190>
12. Электронный ресурс: <http://www.bilgesam.org/incele/180/-kirgizistan%E2%80%99in-siyasi-yapisi-ve-anayasal-sistemi/#.XIIt83SgzaUl>
13. Электронный ресурс: http://www.ksla.kg/upload/file/vestnik/vestnik_2015_1/mambetkulov_a_sh.pdf
14. Электронный ресурс: <https://kloop.kg/blog/2017/05/05/kak-prezidenty-kyrgyzstana-menyali-konstitutsiyu-hronologiya/>
15. Электронный ресурс: <https://works.doklad.ru/view/1KnXMgmQ8C8.html>
16. Электронный ресурс: https://forbes.kz/stats/predelyi-sovershenstva_1506930425/
17. Электронный ресурс: <https://rus.azattyk.org/a/28889686.html>
18. Электронный ресурс: <https://knews.kg/2019/01/15/iz-konstitutsii-kr-predlagayut-ubrat-normu-ob-ofitsialnom-statuse-russkogo-yazyka/>