

УДК 328.34-057.177.1(575.2+1-87)

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА РОСПУСКА ЖОГОРКУ КЕНЕША (ПАРЛАМЕНТА) В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Г.Т. Искакова

Проводится обзор изменений Основного закона Кыргызской Республики, в частности норм, регулирующих роспуск высшего законодательного органа страны. Представлен анализ случаев роспуска Парламента и их обоснования на предмет соответствия требованиям норм Конституции Кыргызстана.

Ключевые слова: роспуск Парламента; взаимоотношения между Президентом и Парламентом; Конституционный суд; разделение властей.

CONSTITUTIONAL PROVISIONS AND PRACTICES OF DISSOLUTION OF THE JOGORKU KENESH (PARLIAMENT) IN THE KYRGYZ REPUBLIC

G.T. Iskakova

The article provides a review of the changes of the Basic Law of the Kyrgyz Republic, in particular the provisions that regulate dissolution of the highest legislative body of the country. There are also analyses of the cases of dissolution and their justifications for their compliance with the requirements of the constitutional norms.

Key words: dissolution of the parliament; relationships between president and parliament; Constitutional Court; power division.

Как правило, законодательный орган формируют с той целью, чтобы он эффективно работал весь положенный ему срок. Однако в случаях возникновения непреодолимых противоречий между высшими государственными органами государства в качестве крайней меры для выхода из сложившегося политического кризиса конституции некоторых стран предусматривают и возможности его досрочного роспуска.

Изначально этот механизм был присущ парламентарной системе, в которой смысл института роспуска парламента заключается в способствовании к сотрудничеству со стороны парламента, а именно – поддержки им предложений исполнительной ветви власти. Чисто президентская система вообще не предполагает никакого роспуска парламента, так как это противоречит ее основе – принципу разделения властей. Конституции большинства смешанных систем предоставляют президентам право роспуска парламента или его нижней палаты: в Финляндии, Исландии и Австрии – практически без ограничений, во Франции и Португалии – с определенными ограничениями и с сильными ограничениями – в Румынии.

В Кыргызской Республике роспуск парламента предусматривался во всех редакциях Конституции, но регулировался по-разному. Первая Конституция 1993 года предусматривала только два основания для досрочного роспуска парламента: 1) решение, принятое большинством не менее двух третей от общего числа депутатов, либо 2) решение общенародного референдума (ст. 63). Президент был вправе досрочно распустить Жогорку Кенеш только по результатам общенародного референдума (подп. 3 п. 5 ст. 46).

Право Жогорку Кенеша принять решение о самороспуске (не менее двумя третями голосов от общего числа депутатов) содержалось во всех редакциях Конституции.

По редакции Конституции 1996 года, которая была сохранена в редакции 1998 года, основаниями для роспуска одной или обеих палат одновременно могли быть:

Собрания народных представителей [1]: 1) трехкратный отказ дать согласие на назначение премьер-министра (п. 2 ст. 63; п. 4 ст. 71); 2) повторное, в течение трех месяцев, выражение недоверия премьер-министру (п. 2 ст. 63; п. 5 ст. 71).

Законодательного собрания: 1) выдвижение обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления против президента, по которому Конституционный суд принял отрицательное заключение (п. 3 ст. 51; п. 3 ст. 63).

Обеих палат: 1) решение, принятое большинством не менее двух третей от общего числа депутатов соответствующих палат (п. 1 ст. 63); 2) результаты референдума (п. 2 ст. 63); 3) “иной кризис”, вызванный непреодолимыми противоречиями между палатами Жогорку Кенеша (п. 2 ст. 63); 4) “иной кризис” одной или обеих палат Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти (п. 2 ст. 63).

Все перечисленные основания для роспуска Жогорку Кенеша сохранились в редакции Конституции 2003 года с единственным изменением: было исключено положение о “непреодолимых противоречиях между палатами”. Таким образом, по Конституции 2003 года парламент мог быть распущен президентом по неограниченному количеству оснований, благодаря норме о “случае иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями Жогорку Кенеша с другими ветвями власти”.

Редакция Конституции 2006 года, сохранившаяся затем в редакциях Конституции от 15 января 2007 года и от 21 октября 2007 года в немного измененном виде, ограничила возможности по роспуску парламента тремя случаями: 1) по решению о самороспуске Жогорку Кенеша; 2) если депутаты от партии не сумеют в установленные Конституцией порядке и сроки внести президенту кандидатуру на должность премьер-министра; 3) если Жогорку Кенеш повторно в течение 3-х месяцев принимает решение о недоверии правительству, то президент вправе объявить об отставке правительства либо назначить досрочные выборы в Жогорку Кенеш.

Основной сутью реформы Конституции 2010 года стало введение в стране парламентарной системы с подотчетностью правительства перед Жогорку Кенешем и, соответственно, роспуск парламента был увязан с пребыванием Правительства на должности. В дополнение к двум первым основаниям для назначения досрочных выборов Жогорку Кенеша, содержащимся в прежних текстах Конституции, было предусмотрено, что при представлении ежегодного отчета премьер-министра о работе Правительства Жогорку Кенешу, последний может принять большинством голосов от общего числа депутатов решение о выражении недоверия Правительству. В ответ на это Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. Однако, если Жогорку Кенеш

в течение 3-х месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет Правительство в отставку. Кроме того, премьер-министр получил право не чаще одного раза в год поставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству. В случае отказа Жогорку Кенешем в доверии, Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке правительства либо назначает досрочные выборы в Парламент.

Несмотря на обилие оснований, предоставляемых разными редакциями Конституции для роспуска Парламента, фактически Парламент был распущен в Кыргызстане три раза: в 1994, 2007 и 2010 гг. При этом в двух первых случаях президенты, а в третьем случае – Временное Правительство – использовали меры, не предусмотренные действующими Конституциями. Рассмотрим подробнее данные случаи.

Избранный в 1990 г. Жогорку Кенеш, состоявший из 350 депутатов, был назван в народе “легендарным” из-за принятия судьбоносных для новой страны решений по принятию Декларации о государственном суверенитете, Декларации о государственной независимости, первой Конституции и введению национальной валюты. Но к концу 1993 г. напряжение между ветвями власти стало расти. Осенью 1994 г. четыре депутатские группы в 143 человека через правительственные средства массовой информации отказываются от участия в деятельности Жогорку Кенеша, требуют провести досрочные выборы в Парламент.

Однако Президиум Жогорку Кенеша, рассмотрев Обращение группы народных депутатов, однозначно решил, что “необходимо продолжить подготовку к проведению очередной сессии парламента в конце сентября 1994 года” [2]. “Противостояние исполнительной и законодательной ветвей власти еще больше обострилось, – вспоминал по этому поводу Акаев... Перед Президентом встал выбор, который предоставлен ему Конституцией, принимать ли отставку правительства или распустить парламент”. Претензий к правительству было множество. Но иного выхода не было. Выбрал второе – роспуск парламента” [3].

На самом деле Конституция 1993 года, которая действовала в то время, ставила перед Президентом немного другой выбор. Она позволяла осуществить роспуск парламента только двумя путями: либо решением самого Жогорку Кенеша, принятого большинством не менее двух третей от общего числа депутатов, либо решением общенародного референдума. 143 депутата, выступившие с заявлением об отказе от участия в деятельности

Жогорку Кенеша и требованием проведения досрочных выборов, не только не составляли две трети от 350 депутатов, хотя и срывали кворум, но и решение о самороспуске принять не могли.

Также Президент, имевший право досрочно распустить Жогорку Кенеш по результатам общенародного референдума, данным правом не воспользовался и референдум не назначил. Вместо этого, Президент своим Указом “Об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и о неотложных мерах социально-экономического характера” констатировал “невозможность дальнейшего осуществления Жогорку Кенешем 12 созыва его основной функции – законодательной деятельности” и “досрочное прекращение законодательной деятельности Жогорку Кенеша”.

Во второй раз парламент был распущен уже вторым президентом, Курманбеком Бакиевым, пришедшим к власти в результате мартовской “тюльпановой революции” 2005 года и неоднократно обещавшим, среди прочего, провести конституционную реформу. Пока президент тянул с официальным представлением своего проекта конституции, 8–9 ноября 2006 года, под давлением парламентской оппозиции и проводившихся в Бишкеке многотысячных митингов Жогорку Кенеш поспешно принял, а Президент подписал Закон “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики”. А 30 декабря 2006 года уже противоположная группа депутатов “продавила” принятие тем же парламентом другого Закона “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики”, который тоже был подписан Президентом 15 января 2007 года.

Затем, 14 сентября того же года, Конституционный суд КР отменил действие изменений в Конституцию 2006 и 2007 годов, решив, что обе редакции были приняты с нарушением требований Конституции 2003 года. При этом Конституционный суд восстановил редакцию Конституции 2003 года. Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская Комиссия) в своем заключении от 15 декабря 2007 г. отметила, что “это действительно очень необычно, если не беспрецедентно, чтобы конституционный суд объявил весь текст действующей конституции неконституционным” и “как правило, конституционные суды должны принимать свои решения на основе конституции, действующей на момент принятия решения” [4].

В ответ на решение Конституционного суда 18 сентября 2007 года Жогорку Кенеш принял постановление о выражении недоверия составу Конституционного суда [5]. В постановлении парламента отмечалось, что при вынесении решения от 14 сентября 2007 г. Конституционный суд превысил полномочия,

предусмотренные в Конституции КР, и, руководствуясь нормами утратившей силу Конституции КР в редакции от 18 февраля 2003 года в нарушение Конституции КР, Закона КР “О Конституционном суде КР”, Закона КР “О конституционном судопроизводстве КР” и Регламента Конституционного суда, вынес неправосудное решение”.

Обсудив выводы депутатской комиссии по изучению деятельности Конституционного суда, начиная с 1993 года, 2 октября 2007 года Жогорку Кенеш принял постановление, в котором отметил неправосудность ряда решений Конституционного суда, а также обратился к президенту КР с просьбой образовать Государственную комиссию по изучению деятельности Конституционного суда КР, начиная с момента его образования [6].

Председатель Конституционного суда, получив постановление Жогорку Кенеша от 18 сентября 2007 года, обратилась к Президенту страны 18 сентября, 20 сентября и 2 октября 2007 года с заявлениями о нарушении Жогорку Кенешем КР основных принципов независимости судебных органов, принятых международными документами и закрепленных в Конституции КР, неуважении Конституции [7]. Она просила Президента безотлагательно принять законные и адекватные меры, исчерпывающие сложившуюся ситуацию.

19 сентября 2007 года Президент назначил своим Указом референдум для принятия 21 октября 2007 года одновременно и Конституции, и Кодекса о выборах [8]. Сразу после оглашения Центральной избирательной комиссией страны положительного результата референдума, глава государства обнародовал 22 октября 2007 года *Указ о досрочном роспуске парламента*.

Согласно тексту данного Указа, Жогорку Кенеш своими действиями и решениями создал кризис, вызванный непреодолимыми противоречиями между Жогорку Кенешем, представляющим законодательную ветвь власти, и Конституционным судом, представляющим судебную ветвь власти [9].

При этом, судя по ссылкам данного Указа, основанием для роспуска был случай “иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями Жогорку Кенеша КР с другими ветвями государственной власти”, предусмотренный пунктом 2 статьи 63 *Конституции в редакции 2003 года*.

Поскольку принятая на референдуме от 21 октября 2007 года Конституция вступала в силу со дня официального опубликования ее текста, согласно ее же положениям, то Президент К. Бакиев, опубликовав 23 октября 2007 года текст в официальном издании “Эркин-Тоо”, оставил себе только

один день на роспуск парламента на основании редакции Конституции 2003 года.

Таким образом, если бы не вызывающее вопросы решение Конституционного суда от 14 сентября 2007 года, восстановившее редакцию Конституции 2003 года, то возможность роспуска Парламента для Президента была бы значительно затруднена, поскольку как действовавшая в то время редакция Конституции от 15 января 2007 года, так и принятая на референдуме Конституция от 21 октября 2007 г. ограничивали основания для роспуска парламента и уж тем более не допускали его вследствие конфликта с Конституционным судом.

В третий раз избранный в декабре 2007 года парламент был распущен 7 апреля 2010 года декретом Временного Правительства [10], взявшим на себя ответственность за управление страной после изгнания Президента Бакиева протестующими.

Данный Декрет отмечал, что 6–7 апреля 2010 года народ Кыргызстана свергнул антинародный режим К.С. Бакиева, пользуясь своим священным правом носителя суверенитета и единственного источника государственной власти в стране и что вся государственная власть перешла к Временному правительству.

Конституция, принятая референдумом 21 октября 2007 года, до принятия новой редакции конституции, сохраняла свою юридическую силу, а Жогорку Кенеш Кыргызской Республики был распущен. Функции парламента до выборов нового состава Жогорку Кенеш осуществляло Временное правительство. Кроме принятия новой конституции, члены Временного Правительства также обещали провести парламентские и президентские выборы [11], что способствовало бы созданию стабильных легитимных органов власти в стране.

Другой Декрет Временного Правительства – “О лишении К. Бакиева статуса неприкосновенности” от 26 апреля 2010 года – объясняет многое из произошедших событий [12]. В нем отмечается, что “Народ Кыргызстана 7 апреля 2010 года восстал против преступной и безответственной политики действовавших на тот момент властей”, заключавшейся в узурпации государственной власти вопреки провозглашенному во всех основных документах страны принципу суверенитета народа. Согласно тексту Декрета, узурпация власти Президентом страны К. Бакиевым выразилась в:

1) подмене волеизъявления народа путем фальсификаций результатов голосования на референдуме 21 октября 2007 года по принятию Конституции, на парламентских выборах 16 декабря 2007 года, а также выборах президента 23 июля 2009 года;

2) захвате законодательной власти в стране, когда созданной перед выборами партии “Ак Жол” К. Бакиева было отдано 80 процентов мест;

3) превращении судебной системы, включая Конституционный суд, в безответственный и коррумпированный придаток президентской власти;

4) нарушении основных принципов организации государственной службы посредством назначения своих братьев и сыновей на ответственные посты в стране;

5) упразднении в течение 2009 года конституционных органов и создании неконституционных структур, вошедших в так называемый Институт Президента, с попыткой их узаконивания путем внесения изменений в Конституцию;

6) передаче созданному для своего сына, Максима Бакиева, ЦАРИИ полномочий по управлению всеми активами страны.

В силу этого нельзя утверждать, что рассматриваемый роспуск парламента состоялся на основе действующей Конституции напрямую. Возможности роспуска Жогорку Кенеш Временным правительством Конституция от 21 октября 2007 года, конечно, не предусматривала. Но вместе с тем данный, последний роспуск парламента намного больше был связан с действующей Конституцией того времени, чем предыдущие роспуски законодательного органа по следующим причинам.

Положение о том, что “народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти Кыргызской Республики” было закреплено всеми основными документами, служащими фундаментом государственности Кыргызской Республики: Декларацией “О государственном суверенитете” от 15 декабря 1990 года, Декларацией “О государственной независимости” от 31 августа 1991 года, Конституцией 1993 года со всеми ее изменениями. Граждане создают государство и выбирают правителей для того, чтобы они обеспечивали своему народу достойную жизнь, свободу, безопасность и стремление к счастью. Власть правителей должна быть ограничена рамками Конституции и основана на согласии управляемых. Если же правитель нарушает Конституцию, не выполняет свое предназначение и ведет страну к разрушению и гибели, то народ имеет право на его свержение.

Таким образом, несмотря на сложности в политической и конституционной жизни, в Кыргызской Республике было всего только три роспуска парламента. И хотя производились данные роспуски парламента при разных руководствах страны, сходным во всех этих случаях остается осуществ-

ление роспусков не на основе действующего текста Конституции, во всяком случае, не напрямую.

Литература

1. Изменения в Конституцию, принятые на референдуме 22 октября 1994 года, разделили парламент на две палаты: Законодательное Собрание, представляющее интересы всего населения, в составе 35 депутатов, и Собрание Народных Представителей, работающее сессионно, в составе 70 депутатов. Разделение на две палаты сохранялось до изменений Конституции, принятых на референдуме 2 февраля 2003 года.
2. Пресс-группа Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // Вечерний Бишкек. 1994. 5 сентября.
3. Акаев А. Памятное десятилетие / А. Акаев. Бишкек, 2001. С. 161.
4. CDL-AD(2007)045 Opinion on the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic adopted by the Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14–15 December 2007) // http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Series_ef.asp?Y=2007&S=1&L=E
5. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 сентября 2007 N2018-III “О Конституционном суде КР” // Компьютерная законодательная база “Токтом”. В дальнейшем все источники приводятся из “Токтом” без ссылки.
6. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 2 октября 2007 года № 2046-III “О результатах работы депутатской комиссии по изучению деятельности Конституционного суда Кыргызской Республики”.
7. Чолпон Баекова, председатель Конституционного суда КР: ЖК нарушает конституционные принципы о независимости суда <http://www.tazar.kg/news.php?i=6281>
8. Указ Президента Кыргызской Республики от 19 сентября 2007 года № 410 “О проведении референдума в Кыргызской Республике”.
9. Указ Президента Кыргызской Республики “О роспуске Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” от 22 октября 2007 года УП № 457.
10. “Декрет Временного правительства Кыргызстана номер 1” от 7 апреля 2010 года.
11. Конституция Киргизии изменится кардинально, заявил Текебаев // <http://ria.ru/world/20100417/223421658.html>
12. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики “О лишении К. Бакиева статуса неприкосновенности” от 26 апреля 2010 года.