

ШАГ ВПЕРЕД, ДВА ШАГА НАЗАД

И. Масалиев – депутат ЖК КР, руководитель фракции коммунистов

Анализируется одна из серьезных политико-правовых компаний последних лет – отмена Конституционным судом редакций Конституции Кыргызской Республики от ноября и декабря 2006 г. На основе действующего на тот момент законодательства в статье дается научная и юридическая оценка принятым в этой связи правовым актам органов государственной власти. Основным выводом в статье является мысль о том, что режим законности – необходимый аспект становления правового государства.

Ключевые слова: защищать Конституцию; правовая основа жизнедеятельности государства.

Общественно-политическое развитие Кыргызской Республики за два с половиной года (2005–2007) характеризовалось небывалой динамикой. Избрание главы государства, три новые редакции конституции, референдум, роспуск парламента и выборы нового парламента – вот неполный перечень политических компаний, имевших место за такое короткое время. Политический портрет страны за этот временной промежуток изобилует громкими заявлениями, отставками высших должностных лиц, перманентным противостоянием власти и оппозиции.

Нужно признать, что в большинстве случаев инициативу проявляла власть, играя роль ведущей. Ведомой можно было охарактеризовать оппозицию. Вместе с тем, несмотря на свою катастрофическую малочисленность и слабые институциональные возможности парламентская оппозиция показала слаженную работу. Она не была в состоянии оказывать существенное влияние на власть, но всегда давала о себе знать, не давала власти почувствовать себя бесконтрольной, ее не раздирали внутренние противоречия. При этом властью были использованы разные методы политической борьбы, в целом характерные для всех демократических государств. Вопрос в том, какова была степень легальности, т.е. соответствия Конституции и действующим законам использованных методов.

Чтобы ответить на этот вопрос нужно вспомнить предысторию парламентского роспуска.

Представления депутатов К.Д. Карабекова и М. Эшимканова о признании главы 16–1 Закона “О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” (в редакции Закона от 8 ноября 2006 г. №179) неконституционной и противоречащей п. 2 ст. 22, подп. 1 п. 1 ст. 58, ст. 96 Конституции КР, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 г., изложенной в Законе “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 18 февраля 2003 г. №40, были удовлетворены конституционным судом и заодно отменены редакции конституции от ноября (хотя она уже была отменена декабрьской конституцией) и от декабря 2006 г.

Жогорку Кенеш отреагировал немедленно. Обсудив 18 сентября 2007 г. вопрос, связанный с решением Конституционного суда, парламент принял ряд решений, и в том числе постановление о признании утратившими силу решений Жогорку Кенеша по вопросам избрания судей Конституционного суда. Поскольку трое судей Конституционного суда были назначены именно на основе декабрьской Конституции КР, признанной Конституционным судом по сути “неконституционной”.

В ответ на данное постановление судьи Ч. Курбанова, О. Мамыров и С. Сыдыкова об-

ратились в межрайонный суд с иском о признании недействительным вышеуказанное постановление Жогорку Кенеша. На имя Президента Кыргызской Республики также было адресовано обращение председателя Конституционного суда Ч. Баековой с оценкой действий Жогорку Кенеша как реваншистских.

Следует отметить, что Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 г., Законом Кыргызской Республики от 15 января 2007 г. была изложена в новой редакции и вступила в силу со дня опубликования закона, т.е. с 16 января 2007 г.

Следовательно, нормативные правовые акты не могли проверяться на соответствие конституции, юридический статус которой утрачен. Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 г. и изложенная в Законе Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 18 февраля 2003 г., не могла быть критерием определения конституционности нормативных актов. Более того, в соответствии со статьями 2 и 10 Закона “О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики” Конституционный суд Кыргызской Республики выносит решение именем действующей Конституции Кыргызской Республики. Задачами конституционного судопроизводства являются всестороннее, полное и объективное рассмотрение дел по защите Конституции, в целях утверждения ее верховенства и обеспечения конституционной законности.

Однако вместо этого Конституционный суд, призванный оберегать и **защищать Конституцию**, отменил ее. Согласно общей теории полномочий органов конституционной юстиции, отмененные ими законы (не Конституции!) перестают действовать. Однако, обладая даже суперполномочиями, ни один Конституционный суд не в силах восстановить то, что уже утратило силу. На это необходима воля законодателя. В нашем же случае Конституционным судом КР фактически и юридически было восстановлено действие Конституции КР в редакции 2003 г. (точнее, она, оказывается, даже не переставала действовать).

Как глава государства Президент КР обязан был принять меры по соблюдению и охране Конституции КР. А вместо этого стал гарантом не действующей, а утратившей юридическую силу конституции.

Принимая решение о роспуске парламента, Президент КР уже ссылаясь на статьи Конституции КР в редакции от 18 февраля 2003 г. о его

обязанности принять полные и исчерпывающие меры по недопущению нарушений Основного закона, надлежащему функционированию и согласованному взаимодействию государственных органов.

В соответствии с п. 2 ст. 63 Конституции КР в редакции от 2003 г. (таким образом, чудом на некоторое время восстановленной), Жогорку Кенеш Кыргызской Республики мог быть досрочно распущен Президентом КР по результатам референдума, в случае трехкратного отказа дать согласие на назначение Премьер-министра КР, иного кризиса, вызванного непреодолимыми противоречиями Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти. Указ Президента КР от 22 октября 2007 г. о роспуске парламента был мотивирован этими самыми противоречиями между Жогорку Кенешем КР и Конституционным судом.

В демократическом обществе роспуск парламента является крайней мерой, когда все возможные меры урегулирования споров исчерпаны и только роспуск позволит возобновить нормальную работу государственных органов.

Согласно Конституции КР в редакции 2003 г., основанием для роспуска могли служить противоречия между Жогорку Кенешем и всей судебной властью, но не частью судебной власти. Если бы даже эти противоречия существовали, уж точно не Жогорку Кенеш должен был нести за это ответственность. Однако Президент КР взял на себя функцию арбитра там, где не было ни предмета спора, ни сторон спора.

Обращение¹ Жогорку Кенеша, адресованное Президенту КР окончательно рассеивает всякие сомнения о наличии каких-либо противоречий между указанными органами.

Так, в обращении указывалось, что поскольку в ст. 86 Конституции КР вступившие в законную силу акты судов обязательны для всех государственных органов, хозяйствующих субъектов, общественных объединений, должностных лиц, граждан и подлежат исполнению на всей территории республики, и Конституционный суд, и Жогорку Кенеш обязаны исполнить любое решение суда по данному вопросу.

Таким образом, противоречий не было. Тем более непреодолимыми.

¹ Постановление Жогорку Кенеша КР “Об обращении Жогорку Кенеша по вопросам спора с судьями Конституционного суда КР”, 24 сентября 2007 г., №2027 – III.

Нельзя не согласиться с известным российским конституционалистом В.Е. Чиркиным, когда он говорит, что “социально-политическое единство власти, выражающееся в принципах государственной политики внутри страны и на международной арене, должно присутствовать всегда. Если между органами государства, проводящими эту политику, возникают принципиальные разногласия, они преодолеваются самыми разными способами, вплоть до насильственных. Социально-политическое единство власти должно быть обеспечено”¹. (Речь идет о возможности роспуска парламента или смещении президента. Авт.).

Однако, ни для кого не секрет, что это был не тот случай. “Разгон” Жогорку Кенеша (как оказалось в самом буквальном понимании этого слова) не был продиктован необходимостью спасения и сохранения целостности или единства власти в стране. В грандиозной политической операции роспуск был само собой разумеющимся следствием. Обжалование в Конституционный суд процедуры принятия ноябрьской и декабрьской конституций, беспрецедентное решение Конституционного суда, затем вполне логичное возмущение парламентариев вердиктом суда и, наконец, итоги рассмотрения межрайонным судом искового заявления судей Конституционного суда – это все талантливо спланированная акция, нацеленная на то, чтобы любыми способами хотя бы ненадолго вернуть Конституцию КР в редакцию 2003 г. и вместе с ней заветное право роспуска. Как видно, ключевую роль в этом “спектакле” играл Конституционный суд. Именно этот орган с максимально возможным эффектом и минимальными потерями мог превратить желаемое в действительное.

Все мы были свидетелями того, в какой непростой политической ситуации принимались конституции в ноябре и декабре 2006 г. Несмотря на то, что принятие новых конституций было продиктовано сложными общественно-политическими отношениями в стране, Конституция КР от 30 декабря вобрала в себя множество демократических достижений, учла передовой демократический опыт и местные особенности, стала **правовой основой жизнедеятельности государства**. Конституция КР от 30 декабря 2006 г. сняла противоречия предыдущей конституции, которые в итоге могли обернуться для страны новыми политическими

кризисами; устранила пробелы; нормализовала работу государственных органов, дала людям надежду на стабильность, стала способной быть главным регулятором общественных отношений.

С момента вступления в силу оспоренного закона (дополнение в Регламент Жогорку Кенеша) в соответствии с действующей Конституцией КР дважды назначался премьер-министр, назначен Председатель ЦИК, Генеральный прокурор, председатель Счетной палаты, 12 судей Верховного суда, 74 судьи местного суда, 3 судьи Конституционного суда. Оспаривание конституции могло поставить на повестку вопрос о ревизии законов, легитимности государственных органов, законности принятых за это время тысяч судебных решений и т.д. Однако, как ни парадоксально, в этом вопросе все (за редким исключением) продемонстрировали завидное единодушие и дружно закрыли глаза на возможные правовые последствия отмены действовавшего около двух лет Основного закона страны.

Согласно ст. 29 Закона “О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики”, в решении Конституционного суда должны быть указаны нормы конституции, устанавливающие право Конституционного суда рассматривать данный вопрос, а также норма конституции, которой руководствовался Конституционный суд.

В связи с этим возникает вопрос – на чем же основывались все этапы данного конституционного производства, если Конституционный суд не признал действующую Конституцию КР, а утратившая силу конституция была “восстановлена” в самый последний момент рассмотрения дела.

В соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 22 Закона “О конституционном судопроизводстве” судья отказывает в возбуждении конституционного судопроизводства, если представление или ходатайство по форме и содержанию не соответствует требованиям ст. 21 указанного Закона. Так, в соответствии с этой статьей (п. 9), в представлении должны быть указаны *нормы Конституции*, дающие право на обращение в Конституционный суд.

Судья отказывает в возбуждении конституционного судопроизводства и в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 22, если заявленные в представлении требования не получили разрешения в конституции. Опять-таки речь идет о той конституции, на основе которой принимаются законы, формируются государственные органы, базируется организация и деятельность политических и общественных институтов.

¹ Чиркин В.Е. Основы государственной власти. – М.:Юристъ, 1996. – С.48.

В своем решении¹ Конституционный суд сослался на п. 4 статьи 82 Конституции КР в редакции от 18 февраля 2003 г., согласно которому установление Конституционным судом КР неконституционности законов и иных актов отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных и иных актов, основанных на акте, признанном неконституционным, за исключением судебных актов. Именно эта норма была положена в основу решения об отмене конституции.

Вместе с тем, Жогорку Кенешем КР либо другими государственными органами ни один нормативный правовой акт не принимался на основе Закона “О внесении дополнения в Регламент Жогорку Кенеша (того самого, который был признан неконституционным). Что касается Конституции КР, то акт, обладающий высшей юридической силой, не может *основываться* на любом другом акте. И соответственно, предписание ст. 82 утратившей силу конституции относилось к любому нормативному правовому акту, но только не к Основному закону.

Свое решение Конституционный суд мотивировал тем, что Конституция КР в редакции от 18 февраля 2003 г. была принята на референдуме, и в соответствии со ст. 1 Закона “О нормативных правовых актах” изменение либо отмена закона, принятого референдумом, возможны только путем референдума.

¹ Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г. // Слово Кыргызстана. – 2007. – 19 сентября.

Однако вряд ли можно назвать правильной ссылкой на закон, противоречащий Основному закону. Согласно ст. 96 Конституции КР в редакции от 18 февраля 2003 г., изменения и дополнения в данную Конституцию могли приниматься двумя способами: референдумом, назначаемым Президентом КР и Жогорку Кенешем КР по предложению Президента КР. Ведь тот же самый закон о нормативных правовых актах гласит, что в случае расхождения закона или иного нормативного правового акта с Конституцией действует Конституция.

Есть множество примеров, когда конституции принимались экстраординарными способами. “Аномалия”, но это факт. Однако отмена таких конституций неправовым путем – еще более вопиющее нарушение законности.

Чтобы сейчас мы не говорили, референдум прошел, парламент распущен, прошли новые выборы, и все довольны. Однако волюнтаристские методы разрешения споров не должны становиться нормой отечественной политики. Это удел слабой власти. “...большой частью легитимность власти легко не дается. Ее надо обрести и доказывать в постоянном, повседневном, непрестом и нелегком правлении, убеждающем в правоте и пользе именно данной власти и властителей”².

² Халитов В.Ф. Введение в науку о власти. – М.: Технологическая школа бизнеса, 1995. – С. 258.