

УДК 342.4 (575.2) (04)

**НОВЕЛЛЫ КОНСТИТУЦИИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ 2006 г.**

Н.Б. Садыков – директор
Институт конституционной политики

In the article characteristic of new version of the Kyrgyz Republic Constitution adopted in 2006 is given. Nature of socio-legal systems and basic states of the Constitution related to bodies of local self-government are considered.

Длительное ожидание обществом конституционной реформы после мартовских событий 2005 г. завершилось тем, что на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, которая вступила в силу с момента ее подписания Президентом КР 9 ноября 2006 г. (официальный текст был опубликован в газете Эркинтоо 6 декабря 2006 г.). Такой большой разрыв между подписанием и публикацией текста Конституции был, видимо, связан с переводом текста на государственный язык и устранением редакционных недостатков.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики (далее – Конституция) сохраняет прежние институты государственной власти, но вместе с тем ее положения достаточно заметно изменяют систему конституционных взаимоотношений и полномочия органов государственной власти и управления. Наряду с традиционными правовыми конструкциями, Конституция устанавливает правовые новеллы:

- Кыргызская Республика является социальным государством;
- внесена новая конституционная категория – правовая система КР;
- возможность установления двойного гражданства;
- отмена смертной казни;
- гарантии защиты прав человека через имплементацию принципа *habeas corpus*

(судебный контроль при аресте или задержании лица);

- распределение полномочий между парламентом, президентом, правительством;
- изменение политической системы через участие в выборах политических партий;
- усиление судебного конституционного контроля и демократизация судебной системы;
- децентрализация государственной власти и реформа местного самоуправления;
- парламентский способ принятия новой Конституции и др.

Настоящий анализ не ставит целью подвергнуть критике конституционные положения, так как внимание больше уделено нововведениям и отдельным рекомендациям.

Правовая система и социальное государство

В ст. 1 Конституции КР закреплено, что Кыргызстан – суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство, в ст. 12 – “общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики”. Для сравнения обратимся к ст. 12 Конституции 2003 г., в которой речь шла о законодательстве Кыргызской Республики. Что подразумевал законодатель под такой новой конституционной категорией и с чем связана замена понятия “законодательство КР” на “правовая система КР”?

Существуют два подхода к государству и праву. В традиционном понимании государство наделяет правом, государство всегда превалировало над правом, государство разделяло общество, превращало право в орудие насилия и подавления. Но если наблюдать тенденции, происходящие в современном обществе, объективную реальность, то государство и право могут стать средствами общественного компромисса, институтами управления общественными делами, когда государство находится под влиянием права. В этом смысле, нельзя ограничиваться только категорией “законодательство КР”, которое может быть по содержанию не правовым, не справедливым. Важно учитывать новые источники социальной практики и реальной действительности, прогрессивные общественные идеи (уроки мартовской революции, требования оппозиции по проведению реформы, справедливость, открытость, толерантность и т.п.).

Помимо нормативных правовых актов Кыргызской Республики, возможно применение иных источников права (например – решение Комитета ООН по правам человека, решение Конституционного суда КР, решение Европейского суда и т.п.), которые не являются нормативными, но по силе влияния могут стать общеобязательными.

Понятие “правовая система” позволяет расширить источники права, выявить эффективные правовые средства социального регулирования. Возможно, в данном случае, законодатель пытается установить связь между новыми категориями “правовая система” и “социальное государство” (ст. 1), наполнить их конкретным содержанием.

Права и свободы человека и гражданина

Имплементация международного принципа уголовного права *habeas corpus*, установленного ст. 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)¹, позволяет усилить правовые гарантии защиты прав человека в уголовном процессе.

¹ Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: Норма-Инфра, 2000.

В Конституции Кыргызской Республики² записано:

1. Никто не может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом.

2. Каждое задержанное лицо до истечения 48 часов с момента задержания должно быть доставлено в суд для решения вопроса о законности его задержания.

Судебный контроль в уголовном процессе станет более действенным в отличие от прежней системы прокурорского надзора, так как позволит судье на первых стадиях оперативной деятельности выявлять всевозможные нарушения и злоупотребления властью при аресте и задержании граждан.

Данная конституционная норма имеет прямое действие, так как устанавливает новые гарантии защиты прав человека, и поэтому должна применяться с момента действия Конституции КР, независимо от будущих изменений в законодательстве Кыргызской Республики.

Впервые в правовой системе КР гарантировано право граждан на рассмотрение его уголовного дела с участием присяжных заседателей. “Каждый имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом” (ст. 15 п. 6).

Институт присяжных даст возможность реализовать право граждан на гласное, справедливое и беспристрастное правосудие в соответствии со ст. 10 Всеобщей декларации прав человека.

Участие присяжных заседателей будет возможным только после принятия специального закона, в котором необходимо определить случаи и категории уголовных дел, с обязательным участием присяжных, процедуру назначения (избрания) присяжных заседателей.

Согласно ст. 14 МПГПП, каждому при уголовном преследовании предоставлено право иметь адвоката в любом случае, когда интересы правосудия того требуют. Данный международный принцип закреплен в Конститу-

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эринтоо. – 2007. – 16 января.

ции Кыргызской Республики (ст. 15 п. 4, ст. 39). Бесплатная юридическая помощь может быть оказана адвокатами за счет государства. С целью усиления правовых гарантий гражданам и качества оказываемой юридической помощи, Конституция устанавливает дополнительные требования к адвокатам и раскрывает правовой статус адвокатуры как самоуправляемое профессиональное сообщество адвокатов. Для повышения качества оказываемой юридической помощи создаются правовые и организационные предпосылки деятельности адвокатских учреждений, для установления полномочий, обязанностей и ответственности адвокатов (ООН, Основные положения о роли адвокатов. Нью-Йорк, август 1990; Концепция совершенствования адвокатской деятельности в КР (утв. Постановлением Правительства КР 21.04.2005 г.)).

Много споров возникает по вопросу отмены смертной казни. В тексте Конституции нет прямого указания по данной проблеме. Но если сравнить редакцию ст. 16 п. 2 Конституции 2003 г. (никто не может быть произвольно лишен жизни) с новой императивной формулировкой ст. 14 Конституции 2006 г. (никто не может быть лишен жизни), то можно сделать вывод, что новая Конституция налагает запрет смертной казни.

С момента действия новой Конституции, не дожидаясь изменений в Уголовном кодексе Кыргызской Республики, судьи не вправе применять в виде санкции смертную казнь, обязаны руководствоваться новым конституционным принципом, так как он улучшает правовое положение человека.

Конституция предусматривает возможность введения двойного гражданства, но такое право может быть реализовано только в соответствии с законами и международными соглашениями Кыргызской Республики с соответствующими странами.

Политическая система

Конституция меняет политическую систему государства через включение политических партий в процесс управления государством. “Политические партии могут участвовать в государственных делах в формах, предусмотренных настоящей Конституцией и законом” (ст. 8 п. 4):

- ☞ участие и выдвижение кандидатов на выборах Президента, Жогорку Кенеша на государственные должности и в органы местного самоуправления;
- ☞ формирование фракций в представительных органах и в иной форме, не запрещенной законом.

Право на формирование партийных фракций было и у прежнего состава Жогорку Кенеша, но если принимать во внимание новые конституционные правомочия партии, победившей на выборах в парламент, выдвигать кандидатуру на должность Премьер-министра, участвовать в формировании Правительства (ст. 69), то роль партийных фракций сильно возрастает.

Формированию политической системы способствуют новые политические процедуры. Депутаты от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша, избранных по пропорциональной системе, вносят на утверждение Президента кандидатуру на должность Премьер-министра. Теоретически, три политические фракции в ЖК вправе принять участие в формировании правительства. Именно участие партий, а не только право выдвижения кандидатов на выборах, дает сильный толчок для развития партийного строительства, политической конкуренции, плюрализма мнений и построения демократического, правового государства.

Достаточно не простой представляется процедура выбора политической партии Президентом Кыргызской Республики для внесения кандидатуры на должность Премьер-министра и формирования Правительства. В случае трехкратного неудачного предложения кандидатуры Премьер-министра и формирования состава Правительства, “Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш и формирует Правительство” (ст. 70). Но во избежание конфликта всегда должны действовать инструменты консенсуса, договорного процесса между Президентом и парламентом.

На наш взгляд, конституционная процедура утверждения Премьер-министра и формирования состава Правительства должна быть реализована в соответствии с новым законом о политических партиях, законом о правительстве, Регламентом Жогорку Кенеша. В законе

Сравнительный анализ полномочий Президента Кыргызской Республики
при формировании органов исполнительной власти (ст. 46)*

Конституция 2003 г.	Конституция 2006 г.	Комментарий
1	2	3
1) определяет структуру Правительства КР и вносит ее на утверждение ЖК КР	1) назначает П-М и членов Правительства	Полномочия упразднены и отнесены в ведение П-М (ст. 69)
2) назначает с согласия ЖК КР П-М КР	2) принимает прошение П-М, Правительства или отдельного его члена об отставке; принимает решение об отставке П-М или Правительства	Кандидатуру П-М предлагает политическая партия (ст. 69)
3) назначает по предложению П-М и с согласия ЖК членов Правительства; по предложению П-М назначает руководителей административных ведомств; освобождает их от должности	3) освобождает по собственной инициативе или по предложению П-М члена Правительства	П-М вправе предложить утвердить и освободить члена правительства
4) принимает прошение П-М, Правительства или отдельного его члена об отставке; принимает решение об отставке П-М или Правительства КР; освобождает от должности руководителя административного ведомства	4) назначает по представлению П-М руководителей административных ведомств и освобождает их от должности	Полномочия упразднены и отнесены в ведение П-М (ст. 72)
5) назначает по предложению П-М КР и с согласия местных кенешей глав местных государственных администраций и освобождает их от должности	5) назначает по консультации с П-М глав местных государственных администраций и освобождает их от должности	Без изменений
6) назначает Государственного секретаря КР, формирует Администрацию Президента КР, обеспечивающую его деятельность	6) назначает Государственного секретаря; формирует Администрацию Президента, обеспечивающую его работу	Изменена формулировка (деятельность – работу)
7) образует и упраздняет СНБ	7) образует и возглавляет СБ КР и иные координационные органы	Полномочия упразднены
8) образует и возглавляет СБ КР и иные координационные органы	8) формирует подчиненные ему службу Государственной охраны и Национальную гвардию	Полномочия упразднены
9) формирует подчиненные ему службы государственной охраны и Национальную гвардию	9) образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту, назначает на должности и освобождает их	Полномочия упразднены, но остается не ясным статус координационного органа
10) образует и упраздняет исполнительные органы, не входящие в состав Правительства	10) определяет условия оплаты труда государственных и муниципальных служащих	Полномочия упразднены, но остается не ясным статус координационного органа

* Все выделения авторские – Н.С.

Продолжение табл. 1

1	2	3
11) назначает с согласия ЖК и освобождает от должности: – Генерального прокурора; – Председателя НБКР; – судей местных судов	11) назначает с согласия ЖК и освобождает от должности: – Генерального прокурора; – Председателя НБКР; – судей местных судов	Полномочия сохранены
12) назначает с согласия ЖК председателя ЦИК и половину членов ЦИК и освобождает их от должности в предусмотренных законом порядке и случаях	12) назначает с согласия ЖК председателя ЦИК и половину состава членов ЦИК и освобождает их от должности	Не указано, кто будет освобождать от должности председателя ЦИК
13) назначает с согласия ЖК председателя Счетной палаты и половину состава аудиторов Счетной палаты и освобождает их от должности	13) вносит в ЖК представление на избрание и освобождения от должности председателя и аудиторов Счетной палаты	Не указано, кто будет освобождать председателя Счетной палаты
14) вправе: – приостановить или отменить действие нормативных правовых актов Правительства КР и других органов исполнительной власти; – решать вопросы финансирования мероприятий, имеющих неотложный характер, за счет государственных средств; – осуществлять, согласно ст. 68 законодательные полномочия; – досрочно созвать заседание ЖК КР	14) вправе: – приостановить действие нормативных правовых актов Правительства и других органов исполнительной власти; – досрочно созвать заседание ЖК и определить вопросы, подлежащие рассмотрению	Полномочия упразднены
Сокращенные обозначения: КР – Кыргызская Республика; ЖК – Жогорку Кенеш; П-М – Премьер-министр; ЦИК – Центризбирком; НБКР – Национальный банк КР; Сч. палата – Счетная палата КР; СБ – Служба безопасности		

необходимо более ясно раскрыть понятие политической партии, под которой следует понимать не только юридическое лицо, но и партийные блоки, союзы, действующие на основе соглашений. Такой подход создает условия для формирования крупных парламентских фракций, для объединения партий, что позволит снизить риски конфликтов как в Жогорку Кенеше, так и во взаимоотношениях ЖК с Президентом. В табл. 1 показана динамика изменений полномочий Президента КР и усиление роли Правительства, закрепленные в новой редакции Конституции КР 2006 г.

Правительство Кыргызской Республики и местное самоуправление

Конституция Кыргызской Республики определяет Правительство как высший орган исполнительной государственной власти Кыргызской Республики (ст. 68). Данное конститу-

туционное положение получает свое развитие и подкрепляется новыми полномочиями Правительства. В соответствии с новыми положениями Конституции 2006 г., Правительство Кыргызской Республики наделяется самостоятельными полномочиями по управлению в сфере экономики, обороны, внутренней и внешней безопасности, культуры, образования, здравоохранения, международных отношений и т.д.

Самостоятельность правительству при реализации собственных полномочий гарантирует ст. 73 Конституции: “Правительство решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных настоящей Конституцией к компетенции Президента и Жогорку Кенеша”. Указанное положение должно стать основополагающим в слу-

чае возможного пересечения полномочий Президента и Правительства.

Важным условием стабильности деятельности правительства является конституционное положение, согласно которому структура Правительства утверждается законом, а не указом Президента.

В главе “Местное самоуправление” также имеются новые положения, которые позволят глубже проводить реформирование местного самоуправления. Первым отличительным признаком является наделение органов местного самоуправления функцией “регулирования” в пределах закона всеми вопросами местного значения (ст. 93)¹. В данном случае можно предположить, что органы местного самоуправления получают больше организационной самостоятельности. Выборы в органы местного самоуправления, так же, как и в Жогорку Кенеш, будут проводиться по партийным спискам.

Местные кенешы “в соответствии с законом вводят местные налоги и сборы, а также в случаях и порядке, предусмотренных законом, устанавливают льготы по ним” (ст. 95 п. 3). Однако в ст. 11 Конституции Кыргызской Республики говорится о единой налоговой системе, а “право установления налогов принадлежит Жогорку Кенешу”. Подобное противоречие может быть устранено Жогорку Кенешем при принятии Налогового кодекса КР и законов о местном самоуправлении, в которых необходимо дать определение указанной налоговой функции местных кенешей.

Толкование Конституции

Вопросам толкования Конституции уделяется важное значение, так как от этого зависит развитие, прекращение или приостановление действия той или иной нормы Конституции, правоотношений между субъектами конституционного права.

Какой орган должен толковать Конституцию, парламент или суд? В прежней редакции Конституции 2003 г. к ведению Жогорку Кенеша КР относилось “официальное толкование Конституции и принятых им законов” (ст. 58).

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эринтоо. – 2007. – 16 января.

С принятием новой редакции Конституции, к ведению Жогорку Кенеша отнесен вопрос “официального толкования принятых им законов”. Как понимать такое полномочие, как ограничение Жогорку Кенеш по толкованию Конституции или это связано с универсальностью понятия “закон”, к которым относится и сама Конституция?

Ответ не может быть однозначным. Если обратить внимание на ст. 65 п. 4 новой редакции Конституции 2006 г., согласно которому законы о толковании конституционных законов принимаются Жогорку Кенешем КР, а полномочие Конституционного суда “решать споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции” (ст. 82) Конституции КР 2003 г., то возникает вопрос: Что подразумевается под “законами о толковании”?

Закон о толковании Конституции может приниматься каждый раз, в случае необходимости толкования той или иной нормы Конституции, но может быть и другой подход. Закон о толковании Конституции может содержать процедурные вопросы по толкованию Конституции в Жогорку Кенеш. Закон о толковании Конституции может регулировать общие процедуры внесения вопроса о толковании и рассмотрения его в Конституционном суде. Закон о толковании Конституции может быть принят с целью разграничения сфер толкования между ЖК и Конституционным судом (во избежание политизации судебного конституционного контроля). Международная практика показывает, что именно Конституционный суд является органом по толкованию Конституции.

Суды и правосудие

При обсуждении проектов Конституции возникло много споров вокруг статуса и упразднения института конституционного контроля – Конституционного суда Кыргызской Республики. Президент КР К.С. Бакиев несколько раз отмечал, что необходимо оставить Конституционный суд, но каждый раз предпринимались попытки исключить его из текста Конституции.

Главным требованием гражданского общества было изменить полномочия Конституционного суда с целью расширения доступа граждан к конституционному правосудию.

Много споров возникает вокруг указанного полномочия суда, так как Конституционный суд по жалобам граждан вправе проверить правоприменительную практику не только органов исполнительной власти, но и Верховного суда КР. В этом нет ничего удивительного, если судьи Верховного суда связаны с законом и не всегда могут дать оценку применяемому закону на предмет его конституционности. Кроме того, мы часто наблюдаем, что и судьи Верховного суда могут не правильно трактовать право, злоупотреблять своими полномочиями, тем самым, нарушая конституционные права граждан.

Во избежание конфликтов между судами важно обратить внимание на проблему исполнения решений Конституционного суда КР и ответственности судей за принимаемые решения. Например, после вынесения решений Конституционным судом образуются правовые лакуны (пробелы правового регулирования), которые приводят к бездействию органов государственной власти либо к их упразднению. В этой связи, Жогорку Кенеш должен закрепить в законе о конституционном судопро-

изводстве право суда давать временные разъяснения о порядке регулирования конкретной сферой правоотношений до принятия новой нормы или закона. Такой подход повысит ответственность Конституционного суда за принятые решения.

Важным шагом в реформировании судебной власти стало появление в Конституции новых квазигосударственных органов, таких, как Национальный совет по делам правосудия и органов судебного самоуправления. Их деятельность будет регулироваться законами, а не указами Президента как было ранее, что позволит снизить уровень политического влияния на судей, готовить резерв кадров, повысить качество подготовки судей, контролировать дисциплину и этическое поведение судей.

Деятельность Национального совета по делам правосудия не может осуществляться формально, ограничиваясь только отбором судей. Важно, чтобы этот орган тесно взаимодействовал с органами судебного самоуправления и прислушивался к их рекомендациям (табл. 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ полномочий Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в кадровой судебной политике (ст. 46)

Конституция 2003 г.	Конституция 2006 г.	Комментарий
<p>1) представляет ЖК кандидатуры для избрания на должность Председателя и судей КС и ВС;</p> <p>2) назначает с согласия ЖК председателей и судей местных судов и освобождает их от должности</p>	<p>1) представляет ЖК кандидатуры для избрания на должности судей КС; – по предложению Национального совета по делам правосудия представляет ЖК кандидатуры для избрания на должности судей ВС;</p> <p>2) назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов;</p> <p>Председатели КС, ВС и их заместители избираются ЖК по представлению Президента сроком на 5 лет – назначает из числа судей местных судов по представлению Национального совета по делам правосудия – назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на 5 лет</p>	<p>Новая процедура с участием Нацсовета</p> <p>Новое полномочие, дифференцированы сроки назначения на должности судьи и руководителей судов</p>
Сокращенные обозначения: КС – Конституционный суд; ВС – Верховный суд		

Порядок принятия и переходные положения Конституции

Конституция 2003 г. предусматривала только порядок внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию. С принятием ноябрьской Конституции 2006 г. стало возможным принимать новую редакцию Конституции, а также закон о внесении изменений и дополнений в настоящую Конституцию, не только референдумом, но и Жогорку Кенешем по предложению Президента либо по инициативе не менее 300 тыс. избирателей.

Такой подход стал возможным после политического противостояния власти и оппозиции во время митинга в ноябре 2006 г. Оппозиция, потеряв доверие к власти, которая медлила с проведением конституционной реформы, и во избежание усиления авторитаризма в стране, предприняла попытку созыва учредительного собрания и принятия новой Конституции с парламентской формой правления. Только после политического противостояния пришло осознание необходимости быстрого проведения конституционной реформы.

Гарантией соблюдения демократических принципов управления стали положения Кон-

ституции, которые сохраняют полномочия Президента, депутатов Жогорку Кенеша, судей, руководителей Национального банка, членов Центральной избирательной комиссии, Генерального прокурора, аудиторов Счетной палаты, Омбудсмана, руководителей и депутатов местных органов власти до истечения сроков, на которые они были избраны или назначены.

Лица, назначенные или избранные на политические должности до принятия новой Конституции должны сохранять свои полномочия в соответствии с принятыми законами. Что касается остальных должностных назначений, то после вступления в законную силу новой Конституции, ее конституционные установления подлежат неукоснительному исполнению.

Не дожидаясь принятия новых законов, прямое действие Конституции должно быть в сфере защиты прав и свобод человека.

Остается, надеется, что относительно легкий способ принятия новой Конституции (не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики) не станет поводом для частых изменений Основного закона республики.