

УДК 342.4 (575.2) (04)

**ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ
В СОВРЕМЕННОМ КЫРГЫЗСТАНЕ**

З.И. Галиева – доцент

The author has attempted to review new amendments to the Kyrgyz Constitution during November 2006 – May 2007 year. The problems of Constitutional reforms and choosing the republican model are shown.

Одним из основных требований в ходе мартовских событий 2005 г. в Кыргызстане стало проведение конституционной реформы для приведения Конституции Кыргызской Республики в соответствие с демократическими принципами и нормами. Для выработки нового проекта было создано Конституционное совещание, которое приступило к работе в конце апреля 2005 г.¹

Малопродуктивные, по мнению самих участников Совещания, обсуждения продлились до середины ноября, после чего был представлен “новый” вариант Конституции, принципиально ничем не отличающийся от старой редакции. Все изменения были косметические: ликвидированы Конституционный суд, смертная казнь, введена допустимость обыска и ареста лишь с разрешения суда – и то эта норма предусмотрена лишь с 2010 г. Согласно новому проекту, предполагалось создание президентско-парламентской республики, с широким объемом президентских полномочий².

Сам президент К. Бакиев не исключал возможности переноса реформы Конституции

на 2009 г.³, дабы сохранить политическую и социальную стабильность в обществе.

Несмотря на это, конституционные страсти не утихали, о чем свидетельствуют 15 созданных альтернативных проектов Основного закона. Это и проект академика Т. Койчуева (квазипарламентская форма правления, в основе которой идея Народного собрания, как, например, Халк Маслафаты в Туркменистане), и депутата К. Байболова, и Ф. Кулова (парламентско-президентская модель правления), и рабочей группы под руководством депутата А. Бекназарова (президентская, парламентская и смешанная модели устройства) и др.⁴

Однако все изменила “мятежная неделя ноября” 2006 г., ознаменованная митингом, организованным движением “За реформы”. Основные требования реформистов: отставка тандема К. Бакиев – Ф. Кулов, проведение конституционной реформы, создание коалиционного правительства и др.

Главным итогом острого политического кризиса стало появление компромиссной редакции Конституции. Хотя события этой недели могли принять и более драматический характер с захватом Белого дома, о чем свидетельствуют первоначальные заявления ряда

¹ Первоначально в его состав входило 105 человек – представители законодательной и исполнительной власти, а также гражданского сектора, позднее – уже 287 человек.

² Набрав полномочия, президент роет яму сам себе. Беседа с Исаковой Г. – <http://www.analitik.kg>.

³ Заявление на встрече с прессой 8 декабря 2005 г.

⁴ Темир Э. Все проекты хороши – выбирай на вкус // Вечерний Бишкек. – 2006. – 2 ноября.

оппозиционеров и известная аудио-запись заседания штаба движения “За реформы”¹, или образование 6 ноября оппозиционными парламентариями в Жогорку Кенеше “учредительного собрания”² и сбор подписей за собственный вариант Конституции, устанавливающей парламентско-президентскую форму правления в стране. Однако, что такое “учредительное собрание” по-кыргызски: мотивация для узурпации власти или законодательно закрепленный орган. Ответ очевиден: его деятельность не прописана ни в одном законе.

Отвечая на вопросы международных и отечественных журналистов, президент высказался за немедленное осуществление согласительных процедур, когда вопрос конституционной реформы будет решаться в стенах парламента, а не на площади. Кроме того, он высказался за создание согласительной комиссии, которая по итогам обсуждения президентского проекта внесет окончательный вариант Конституции³. В этот же день Жогорку Кенеш принял в двух чтениях новый вариант Основного Закона⁴. Но не прошло и месяца (30 декабря 2006 г.), как эта редакция была заменена новой, причем ее легитимность до сих пор находится под сомнением.

В своем выступлении на заседании Совета безопасности Торага Жогорку Кенеша М. Султанов так объяснил произошедшую метаморфозу: в ноябре 2006 г. была принята новая редакция Конституции, которая стала компромиссным решением, в целях недопущения эскалации напряженности в обществе. В связи с уходом правительства в отставку возникла проблема по фундаментальным вопросам, а именно: формированию правительства, правомочности принятия решения Жогорку Кенешем тем или иным количеством голосов...

¹ Денисенко Е. Уроки ноября // Вечерний Бишкек. – 2006. – 10 ноября.

² Видимо, парламентарии провели исторические параллели с западными революциями и решили действовать в соответствии с классическими традициями.

³ Заявление президента КР К. Бакиева на пресс-конференции 7 ноября 2006 г. // Вечерний Бишкек. – 2006. – 8 ноября.

⁴ Темир Э. С Конституцией, нас // Вечерний Бишкек. – 2006. – 9 ноября.

Большинство депутатов парламента, понимая ответственность сложившейся ситуации, приняли решение внести новую редакцию Конституции⁵.

Краткий сравнительный анализ двух вариантов о форме правления показал следующее. В обоих вариантах записано, что “Президент избирается на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух сроков подряд” (ст. 43). Однако, если в ноябрьском варианте было записано, что Президент избирается гражданами страны на основе равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, то в декабрьском варианте “порядок выборов Президента определяется законом” (ст. 44).

По обоим вариантам, ни Президент, ни Жогорку Кенеш не могут *единолично* отправлять в отставку правительство в целом, но они могут отправить в отставку отдельных членов правительства. “Президент освобождает по собственной инициативе или по предложению Премьер-министра члена Правительства” (ст. 46). Жогорку Кенеш может инициировать отставку Правительства путем выражения ему недоверия, но для отставки требуется *согласие президента*. “В случае если Жогорку Кенеш в течение 3 месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент либо отправляет в отставку Правительство, либо (в ноябрьском варианте – распускает Жогорку Кенеш) назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш (декабрьский вариант)” (ст. 71).

“В случае выражения недоверия Жогорку Кенешем отдельному члену Правительства Президент вправе принять решение об отставке члена Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша” (ст. 71 п. 8). В случае если парламент повторно выразит недоверие в течение 6 месяцев, Президент обязан отправить в отставку члена правительства.

Ноябрьский вариант предполагал избрание Жогорку Кенеша в составе 90 депутатов, причем *не менее 50% парламентариев* избираются по *пропорциональной системе* (по партийным спискам), в декабрьском – установле-

⁵ Рекомендация – подписать новую редакцию Конституции // В конце недели. – 2007. – 12 января.

но, что “Жогорку Кенеш состоит из 90 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по партийным спискам” (ст. 54 п. 2).

По-разному определялся процесс формирования Правительства. В ноябрьском варианте было записано: “*Партия*, получившая на выборах более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша (от 45 мест), формирует Правительство, в т.ч. представляет на утверждение Президенту кандидатуру Премьер-министра. В случае, если ни одна партия не получит больше половины мандатов, глава государства определяет политическую партию (из числа победивших) и поручает ей выбор кандидатуры на должность премьера. Если этого не произойдет, Президент имеет право распустить Жогорку Кенеш и самостоятельно сформировать Кабинет министров, правда он будет действовать временно, до новых парламентских выборов” (ст. 70 п. 1–3).

В декабрьском: “*Депутаты* от политической партии, получившей более 50% мандатов депутатов Жогорку Кенеша вносят Президенту кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра” (ст. 69). Если этого не произойдет или если “назначенный Премьер-министр не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства, или не представит кандидатуры на должности членов Правительства, а также в случае отсутствия такой партии, Президент поручает депутатам от другой политической партии в течение пяти рабочих дней внести кандидатуру на должность Премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов” (ст. 70 п. 1). Следовательно, в ноябрьском варианте Основного закона не депутаты, а *партия*, получившая более 50% мест по пропорциональной системе выборов, была вправе вносить на утверждение кандидатуру Премьер-министра. В декабрьском – право предложения кандидатуры Премьер-министра принадлежит *депутатам* партии, получившей более 50% всех мест в Жогорку Кенеше. Если этого не произойдет и в третий раз, то “Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш и формирует Правительство” (ст. 70 п. 4), которое действует до формирования Правительства депутатами от политических партий, представленных в новом созыве Жогорку

Кенеша, в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией. Следовательно, ноябрьский вариант предполагал президентское право *распуска* ЖК, а декабрьский – только назначения *досрочных выборов*.

В ноябрьском варианте ограничена возможность Президента единолично назначать референдум по конституционной реформе, в декабрьском варианте – для этого необходимо согласие не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Сравнительный анализ показал, что оба варианта Конституции не дают четкого представления об устанавливаемой форме правления. Видимо, можно говорить все-таки о смешанной, президентско-парламентской республике¹, сочетающей в себе признаки и той, и другой.

Митинг, инициированный Объединенным фронтом “За достойное будущее Кыргызстана” (ОФ) во главе с Ф. Куловым в апреле 2007 г. создал новый виток напряженности в стране. В политическом заявлении ОФ было выдвинуто две основные задачи: досрочные перевыборы Президента и конституционная реформа. Фронтвики считали, что сначала должны пройти президентские выборы, а потом уже конституционная реформа.

Оппозиция смогла добиться положительного решения только по второму вопросу: президент согласился создать рабочую комиссию по разработке изменений и дополнений в Конституцию страны.

Новый проект Конституции, предложенный Премьер-министром А. Атамбаевым, предполагал передачу некоторых президентских полномочий Премьер-министру: внесение представления на назначение руководителей административных ведомств и глав местных госадминистраций и на освобождение члена правительства от должности; определение структуры правительства; подбор министров при

¹ Основные характеристики смешанной республики: всенародное избрание Президента и Жогорку Кенеша (хотя в действующей Конституции это не совсем ясно); одновременное существование и Президента, и Премьер-министра; право Президента распустить ЖК (только по ноябрьскому варианту) и др.

формировании правительства; решение (частично) вопросов по обеспечению независимости судей.

Для создания компромиссного варианта оппозиция внесла в данный проект свои изменения: действующий Президент не должен продлевать свои полномочия, сославшись на изменения в Конституции; Жогорку Кенеш назначает и снимает с должности Генерального прокурора (по представлению Президента); не вносить изменений в Конституцию до 2012 г., а если и вносить, то только с согласия Президента и двух третей депутатов. Был достигнут компромисс по статьям 69, 70 о формировании правительства (за основу взяты предложения К. Байболова и Т. Сариева). Жогорку Кенеш утверждает главу правительства, назначенный Премьер-министр в течение семи рабочих дней вносит на утверждение Жогорку Кенеша структуру и состав Правительства. В случае их не утверждения ЖК, Президент предлагает другой партии сформировать правительство. Если и в этом случае правительство не сформировано, то Президент сам формирует правительство и назначает новые выборы в Жогорку Кенеш (соответствует декабрьскому проекту).

Изменения касались также вопроса подотчетности правительства: Правительство в своей деятельности ответственно и подотчетно только перед Жогорку Кенешем. Данное положение реализуется только после предоставления Премьер-министром ежегодного отчета в ЖК. Конечно, Жогорку Кенеш может выразить недоверие Правительству по итогам рассмотрения этого отчета. Но глава государства может не согласиться с этим. В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев вновь подтверждает данное решение, то Президент имеет право либо объявить об отставке Правительства либо назначить новые выборы в ЖК. Практика показала, что Жогорку Кенеш ни разу не воспользовался этим правом, чтобы не быть распущенным главой государства.

По существу, все изменения были направлены только *на передел полномочий*, но не решали главного вопроса: об *изменении формы правления*. По-прежнему сохранялась двуглавая исполнительная власть, при которой одновременно существуют и Администрация Президента, и аппарат Правительства.

Исходя из предложений оппозиции, именно Жогорку Кенеш должно быть предоставлено право формировать Правительство. Если же депутаты в течение семи дней не смогут этого сделать, то Президент поручает депутатам другой *политической партии* в течение семи рабочих дней сформировать правительство, иначе Президент после консультаций с депутатами Жогорку Кенеша сам определяет кандидатуру Премьер-министра. В этом случае парламенту, чтобы не быть распущенным, остается только поддержать президентскую кандидатуру на должность Премьер-министра, его программу, структуру и состав правительства. Следовательно, за главой государства сохраняются рычаги влияния на процессы как выбора Премьер-министра, так и определения состава Правительства. Ситуация может быть смоделирована следующим образом: во-первых, устроить так, чтобы депутаты Жогорку Кенеша не смогли сформировать правительство, поскольку очевидно, что сделать это за 14 дней с учетом интересов всех партийных фракций будет довольно сложно; во-вторых, выбрать такую фракцию, которая окажется не в состоянии сформировать правительство. И тогда последнее слово остается за Президентом.

По мнению экспертов, оппозиция может сколько угодно менять нормы о формировании правительства, но если отставка правительства не зависит от парламента, то все ее усилия бесполезны. Президент будет держать того премьера, который ему выгоден, а убрать его он сможет и через депутатов Жогорку Кенеша. В системе *должна быть заложена ответственность* одного из двух всенародно избираемых органов (президента или парламента) за работу правительства, т.е. должен быть решен вопрос, кто – президент или парламент – может наказать правительство за плохую работу¹. Президент не может *единолично* отправить в отставку все правительство, но вправе сделать это по отношению к отдельному его члену. Отставка всего правительства зависит и от Жогорку Кенеша, и от Президента. В конце концов, решает все глава государства: так же, как в ноябрьском проекте – Жо-

¹ Исакова Г. Проекты Конституции: оба плохи! // Лица. – 2007. – 12 апреля.

горку Кенеш может инициировать отставку Правительства путем выражения ему недоверия, но для отставки требуется *согласие Президента*.

“В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет в отставку Правительство либо назначает

досрочные выборы в Жогорку Кенеш” (ст. 71 п. 7)¹. Хотя создается впечатление, что правительство ответственно перед парламентом².

В целом, проекты являются результатом противостояния и борьбы за власть политических сил с различными интересами, а нам остается только ждать решения властьпридержащих.

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

² Искакова Г. Указ. соч.