

УДК [342.7:342.41] (575.2) (04)

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В ОБЛАСТИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСТАНЕ: АНАЛИЗ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

М. Курманова – аспирант

In this article constitutional reform and protection of human rights are examined in the context of relation between international norms and national legislation. It is suggested a strategic plan of actions for overcoming relevant problems.

Новые конституционные поправки 2006 г. в разделе “Свободы и права человека и гражданина”, безусловно, выполнены качественнее и полнее, чем в прежней редакции Конституции Кыргызской Республики 2003 г. и соответствуют лучшим международным образцам, где права человека занимают ведущее место. Однако все еще серьезной остается проблема имплементации международных норм в национальное законодательство, поиска оптимальных механизмов и процедур, налаживания системы периодической отчетности республики по правам человека перед соответствующими комитетами ООН. Пора от деклараций прав переходить к политике их реализации.

Очевидно, что Кыргызстан по форме конституционного устройства имеет много общего с демократическими странами. По содержанию же – это полудемократия, квазидемократическое государство, что вызвано особенностями историко-культурного развития. Кыргызстан является в большей степени аграрной страной с малочисленным средним классом, с отсутствием балансов между ветвями власти, а также слабым включением в политическую систему политических партий. Но это не должно мешать творческому использованию опыта других стран по воплощению институциональных устройств. Значительное отставание от большей части остального мира дает лидерам молодого независимого государства преимущество учиться на чужих ошибках. Разу-

меется, нельзя ожидать быстрого установления конституционного строя на бывшем социалистическом пространстве. Без поддерживающей политической и правовой культуры никакая Конституция не будет иметь ценности. В этой связи немаловажным является тот факт, что уровень правового развития нынешнего поколения обусловлен тем, в какой степени граждане страны понимают важность прав человека для всемерного развития личности и общества и имеют возможность их цивилизованно защищать, в т.ч. через использование таких международных механизмов защиты прав человека, как Комитет ООН по правам человека, Комитет ООН против пыток, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также через процедуры подачи жалоб в международные органы. Другими немаловажными механизмами защиты прав являются институты Омбудсмана (Акыйкатчы), адвокатуры, играющие новую роль в жизни кыргызского общества и государства.

Квалифицированная юридическая помощь нуждающимся в ней гражданам, в том числе и бесплатная, гарантируется Конституцией Кыргызской Республики (ст. 15)¹. Однако, сложившаяся ситуация не позволяет эффективно проводить государственную политику по ока-

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

занию профессиональной юридической помощи в рамках требований Конституции КР и международного права.

В условиях глубокого по размаху и длительного по времени социально-экономического кризиса в Кыргызстане институт прав и свобод подвергается серьезным испытаниям. С одной стороны, государство все более осознает ценность и необходимость “естественных” и “неотчуждаемых” прав человека, данных ему от рождения, а с другой – пока не в состоянии обеспечить их полное и гарантированное осуществление. Это противоречие со временем становится все более острым, выступает источником недовольства и беспокойства людей.

Если раньше права человека попирались в основном господствующим властным режимом, то сейчас люди страдают не только от действий или бездействий властных структур, но и от существующей анархии и неразберихи, обостренной политической конфронтации, материальной необеспеченности, а также неумения и нежелания человека соблюдать права другого.

Необходимо отметить, что именно слабая правовая культура, низкий уровень информированности людей о своих правах способствуют культивации в среде чиновников взяточничества, как одного из распространенных явлений коррупции.

2005–2006 гг. явились для Кыргызстана временем серьезных политических испытаний. Смена политического руководства страны, начало работы вновь избранного парламента, выборы нового Президента, создание и работа Конституционного совещания по изменению Основного закона страны явились важнейшими фактами постреволюционных событий. Именно они обнажили истинное состояние дел в обществе и государстве – огромное влияние родоплеменных, клановых и земляческих отношений при формировании и функционировании власти на всех ее уровнях, что в конечном итоге повлекло ее кризис; низкий уровень жизни населения, бедность; высокий уровень коррупции; грубейшие и ставшие систематическими нарушения права человека, создание ситуации, в которой свободно игнорировались нормы права в угоду отдельным личностям,

находящимся у власти; отсутствие перспектив развития и т.п.

Без реального осознания нынешнего положения, трезвой оценки существования и уровня реализации прав и свобод невозможно поступательное развитие гражданского общества, функционирование правового государства в условиях демократии. Кроме того, правовое государство невозможно создать в обществе, где присутствуют социальные противоречия, политическая борьба, выходящая за пределы права.

Правовое государство может существовать и развиваться только тогда, когда есть согласие граждан относительно принципов его устройства, где свобода и права человека сопряжены с уважением и доверием граждан к государству, его органам и друг другу [1–3].

Как бы ни были прекрасны принципы правового государства, их никогда невозможно воплотить в реальность, если в государстве имеют место политическая нестабильность, безверие, моральная и духовная пустота. Необходимо некоторое время для того, чтобы государственные органы не на словах, а на деле руководствовались идеей прав человека как высшей ценностью, чтобы эти права и свободы действительно определяли смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и судебной властей, местного самоуправления.

Конституция является политическим документом, это основной свод правил, который определяет, как будет жить государство, общество, народ, по каким правилам, как будут осуществляться права человека. Поэтому целью конституционной реформы, в первую очередь, является организация государственной власти, права человека в нем вторичны. От организации государственной власти будет зависеть, как будут реализованы права человека и как государство будет относиться к правам человека, насколько оно будет гарантировать и обеспечивать их реализацию. Без эффективного государственного устройства не может быть и эффективных гарантий и защиты прав человека. Эффективное и продуманное законодательство будет невозможным, если Жогорку Кенеш, как законодательная ветвь власти, не начнет внедрять в практику своей законодательной деятельности новейшие парламентские процедуры и механизмы, не изба-

вится от традиций советской законодательной практики. Одним из самых слабых мест в законодательной работе кыргызского парламента является необязательность процедуры краткого чтения законопроектов, существенно снижающего уровень их качества и эффективности.

В Кыргызской Республике нет недостатка в нормативно-правовых актах, регулирующих права человека и гражданина. Современная законодательная база расширяется и обновляется очень интенсивно. Однако принятие нормативно-правовых актов не означает, что вызывающая озабоченность ситуация с правами человека в республике будет разрешена. На пути реальной защиты прав человека возникает немало трудностей теоретического, организационного, практического, в т.ч. материально-технического характера. В этой связи проблема соответствия действующего законодательства духу времени, характеру событий, происходящих в обществе, приобретает особое значение. Итог разрешения данной проблемы в немалой степени зависит от таких слагаемых, как выбор стратегии развития страны, формирование эффективной политической системы, активного внедрения в общественную жизнь не только демократических идей, но и ценностей либеральной идеологии (идеологии свободы), формирования современной правовой культуры и самосознания, от совершенствования существующей нормативно-правовой базы, и от имплементации норм международного права в национальное законодательство. Немаловажную роль в реализации задач построения правового кыргызского государства, где будут всемерно уважаться и соблюдаться права человека, играет и то, как в Конституции и законодательстве будет заложена система балансов между ветвями власти, как четко будут очерчены функции и полномочия каждой ветви власти, обеспечены механизмы их взаимодействия и контроля, которые установят систему ответственности за нарушения прав человека и т.п.

Большое значение играет реформирование парламента Кыргызстана, который сейчас преимущественно работает как советский Верховный Совет, медленно осваивает последние достижения парламентарного права, слабо внедряет в свою законодательную деятельность современные парламентарские процедуры и механизмы. Эти недостатки кыргызского парламента-

ризма приводят к производству и воспроизводству неэффективных и некачественных законов, которые негативно влияют на жизнь, создают неразбериху в законодательстве, плодят ненужные страсти, приводят к неверным, неправомерным и непредсказуемым решениям, росту коррупции, торможению реформ.

Например, полномочия по толкованию Конституции в соответствии с советской традицией дано Жогорку Кенешу, хотя это право законно принадлежит Конституционному суду. Надо изменить порядок обсуждения конституции и конституционных поправок в Жогорку Кенеше, проводить по ним полноценные 3-кратные чтения с правом вносить изменения и предложения. Конституционный суд должен быть лишен права давать свое заключение на проект конституционных поправок, так как его задача разрешать юридические споры, а не законодательствовать. Как можно судить о том, чего еще нет, например, новой Конституции, с чем ее сравнивать – со старой, или конституциями других стран? Но на это есть Венецианская комиссия...

Необходимо активно совершенствовать организацию работы Жогорку Кенеша и законодательного процесса, приближать ее к общепризнанным стандартам парламентарской деятельности. В частности, необходимо четко прописать в регламенте такие основные принципы, механизмы и процедуры, как “пакетный” принцип принятия законопроектов, обязательный порядок прохождения законопроекта через процедуру кратких чтений, правила презентации лоббистских интересов и т.п. Предлагаемые меры должны способствовать повышению эффективности законодательства, прозрачности и общественного доверия к работе законодательной ветви власти, а также противодействовать случаям лоббистского манипулирования законодательным процессом и коррупции депутатов. Наступило время, когда власти и гражданскому обществу следует задуматься, а стоит ли дальше плодить неэффективные законы или же лучше заняться инвентаризацией существующего законодательства и совершенствованием структур государственного управления?

В Конституции страны необходимо обеспечить приоритет соблюдения *прав и свобод человека*, предоставляя отдельным лицам и ор-

ганизациям гражданского общества эффективные средства их защиты. Они могут включать, например, расширенную возможность доступа к суду, право обращения каждого человека в Конституционный суд по поводу нарушения или ограничения прав и свобод человека (*конституционная жалоба*), расширение задач уполномоченного по правам человека и его обязательства сотрудничать с правозащитными организациями. Конституционному суду надо дать право возбуждать конституционное судопроизводство по своей инициативе, а попытки его ликвидации рассматривать как проявление неуважения к правам и свободам человека.

Необходимо продолжить практику дальнейшей специализации судов. Принимая во внимание исключительную важность проблемы прав человека, есть необходимость создания в общей системе судов *специализированного административного суда по правам человека*, в компетенцию которого входили бы вопросы, связанные с оперативным рассмотрением случаев грубого или массового нарушения прав индивидов, жалобами людей на нарушение их конституционных прав и свобод.

В разделе Конституции, где *декларируются права и свободы человека*, не должно быть ограничений этих прав, как это было до принятия Конституции КР 2006 г. Ограничения желательно объединить в отдельную норму. Они должны быть минимизированы и четко прописаны в рамках Конституции и без ссылок на другие законы. Иначе имеется опасность постепенного расширения этих ограничений.

Перечень прав и свобод должен быть приведен в соответствие с Всеобщей декларацией прав человека и пактами о гражданских и политических правах, с учетом возможностей страны [4–5]. Эти международные акты должны быть признаны документами *прямого действия*, с правом судов непосредственно применять их положения. Конституция должна четко определить *приоритет* ратифицированных Кыргызстаном международных договоров и соглашений над местным законодательством. Правительству необходимо более ответственно подходить к подписанию международных актов и возникающим после этого обязанностям государства, а не настаивать на приорите-

тах внутреннего законодательства перед международным правом.

Предложенные и принятые в Конституции Кыргызской Республики изменения, включая передачу права выдачи санкции на арест от прокуратуры к судебным органам, отмену смертной казни (ст. 14), запрет на выдачу лиц другому государству, если в нем существует угроза применения пыток и смертной казни, значительно повышают возможности защиты прав человека.

Конституция предоставляет гражданам (а почему только им? – авт.) право на получение компенсации за нарушение их прав и свобод, нанесение им материального ущерба (ст. 15 п. 8) в результате незаконных действий. Одновременно с этим надо ввести гражданскую и уголовную ответственность конкретных государственных чиновников за принятие незаконных решений и действий. Указание в ежегодном докладе Акыйкатчи имен должностных лиц, регулярно нарушающих права и свободы человека, должно стать весомым критерием его работы и основанием для освобождения от занимаемой должности.

Гарантии свободы доступа и получения информации усилят возможности контроля гражданским обществом государственных институтов и борьбы с коррупцией. Это касается, в первую очередь, информации о принимаемых решениях и расходовании бюджетных средств правительством, органами самоуправления. Важно, чтобы в Конституции или законах были установлены разумные ограничения на государственную тайну, защиту личных данных госслужащих, ответственность за клевету, чтобы у гражданского общества было желание и возможности вскрывать факты злоупотребления властью, коррупции и т.д.

Конституция должна помочь укрепить *основы рыночной экономики*. Частная собственность должна быть напрямую защищена конституционной нормой, а отступления от нее (например, экспроприация для публичных нужд с полной материальной компенсацией) четко регулироваться законом. То же самое касается свободы предпринимательства, обоснованные исключения из которого должны быть определены законом.

Конституция не должна прямо гарантировать *социальные права* населению, так как эти

нормы оказываются обременительными для экономики и государственных финансов и нереализуемыми на практике. Лучше в Конституции в общем виде обозначить некоторые из важных социальных прав со ссылкой на законы, которые конкретно определяют объемы и формы их возможной реализации. В экономических условиях кыргызского государства следует сделать упор на те права, которые крайне необходимы и не требуют больших внутренних расходов. Речь идет об обеспечении для людей равных прав и возможностей, т.е. их “юридического равенства”. Понятно, что обеспечение “материального равенства” для наших граждан – это пока недостижимая для государства и общества мечта.

В дальнейшем Кыргызстану следует стараться избегать практики частого изменения Конституции и чрезмерного использования института референдума. Принято считать, что референдум – это один из важнейших институтов прямой демократии. Между тем во многих странах он вообще не является демократическим институтом. С помощью референдума властям легче манипулировать избирателями, придавая своим волевым решениям оттенок народной поддержки. Практика проведения референдумов в странах постсоветского пространства, где Кыргызстан тоже не исключение, свидетельствует о том, что цель данных голосований – укрепление авторитарной власти путем нарушения системы сдержек и противовесов между ветвями власти в пользу полномочий президента. Такие референдумы являются правдоподобным образом демократии. Они оказываются не инструментом народовласти, а побочным явлением, слабым местом конституционно-правовой системы, не оказывающим на нее никакого влияния. Практика симулятивной демократии подрывает уважение к Основному закону страны, а голосующий народ не становится более ответственным за содержание предлагаемых конституционных поправок.

Кыргызское конституционно-правовое регулирование в области прав и свобод человека

еще пока далеко от совершенства и нуждается в серьезных законодательных, организационных коррективах, финансовом обеспечении. Нельзя при этом недооценивать значение проведения политических реформ, которые могут стать огромным внутренним резервом для преобразований в условиях отсутствия богатых сырьевых ресурсов. Очень важным представляется изменение политической системы, правильный выбор приоритетов. Необходимо сломать сложившуюся и губительную для торжества прав и свобод индивида систему верховенства власти, решительно утверждать принципы верховенства закона, разумных балансов между ветвями власти. Только при последовательном демократическом реформировании политической и экономической сферы можно надеяться, что глас закона в области обеспечения прав и свобод окажется сильнее гласа чиновничье-бюрократического государства.

В настоящее время Кыргызстан находится в ожидании новых конституционных и правовых реформ. В этой связи есть надежда, что они, наконец, приведут Кыргызскую Республику к тому уровню развития, когда государство от политики деклараций и разговоров о правах человека перейдет к их практической реализации.

Литература

1. *Азаров А.Я.* Права человека // Новое знание. – М., 1995.
2. *Витрук Н.В.* Правовой статус личности в СССР. – М., 1985.
3. *Дмитриев Ю.А.* Правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Манускрипт, 1992.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. // Права человека: Сб. универс. и регион. междунар. док. – М., 1990.
5. Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина от 9 декабря 1948 г. // Права человека: Сб. междунар. догов. – Нью-Йорк, 1989.