

Тернистый путь кыргызской Конституции: «Платон мне друг, но...»

Время от времени полезно оглядываться назад. В ситуациях же кризисных, а Кыргызстан на современном этапе своего развития в очередной раз переживает политико-правовой кризис, взгляд назад может оказаться даже более плодотворным, чем напряженное разглядывание неясных и постоянно ускользающих очертаний будущего. Начиная публикацию серии статей, посвященных вопросам конституционной реформы, автор настоящей статьи, как специалист по конституционному праву, не понаслышке знающий все перипетии, «кухню» прошедших конституционных реформ, в рамках газетной статьи попытался заострить внимание нынешних реформаторов и читающей публики на достижениях и основных проблемах конституционного развития нашей страны за годы независимости.

> Сегодня по проблеме конституционной реформы существует пестрое многообразие мнений, взглядов и суждений различных социальных групп, представляющих их политиков, общественных деятелей, специалистов права. Однако далеко не все эти продукты интеллекта, воли и эмоций носят позитивный заряд – многие из них неконструктивны и даже разрушительны. Можно сказать, что сегодня у нас превалирует демократия эмоций, которой еще далеко до демократии разума.

Например, в последние месяцы идет целенаправленная дискредитация действующей Конституции страны, ее обвиняют во всех смертных грехах – дескать это она, проклятая, виновата в экономических и политических кризисах, а система управления, установленная ею, якобы является деспотической и наихудшей из возможных форм правления.

С большей частью такого рода суждений нельзя согласиться.

Несмотря на то, что нашему обществу пока далеко еще до овладения культурой дискуссий, и у нас готовы по разным поводам «навешивать ярлыки», считаю своим долгом подать голос в защиту действующей Конституции, поскольку принимал активное участие в ее подготовке, не понаслышке знаю ее преимущества и слабые стороны.

Оценка действующей Конституции, точнее установленного ею механизма власти, со стороны критиков несет в себе главным образом эмоциональный заряд. В частности, никакими юридическими аргументами не подкреплены утверждения о том, что якобы Президент Кыргызстана имеет полномочий намного больше, чем все остальные президенты во всех странах мира, а Жогорку Кенеш (парламент), наоборот, не имеет достаточных полномочий для эффективной деятельности. Все очень просто. Юридическими аргументами подкрепить такого рода «упреки» невозможно, потому что беспристрастный анализ действующей Конституции Кыргызстана и сравнение ее с конституциями других стран показывает, что на самом деле утверждения о диктаторских полномочиях кыргызского Президента, мягко говоря, не соответствуют действительности.

Согласно современной теории государства и права компетенция президента и парламента зависит, как правило, от системы избрания главы государства – президента. В настоящее время применяются три системы избрания глав государств.

Прямые выборы Президента: в выборах юридически принимают участие все граждане страны, обладающие избирательным правом. Избранный путем прямых выборов президент получает свой мандат помимо парламента и потому от него независим. Более того, придя к власти непосредственно по воле избирателей, он имеет возможность не только противопоставить себя парламенту, но и стать над парламентом.

Косвенные выборы Президента: при данной системе избиратели выбирают коллегию выборщиков, которая затем выбирает президента. Эта система применяется в США. Косвенные выборы президента по своей сути мало отличаются от прямых, так как

они также создают для главы государства возможность противопоставить себя парламенту.

Избрание президента общенациональным представительным учреждением – парламентом. Применяется в парламентских республиках (в основном Европы). При этой системе выборов глава государства получает мандат от парламента, его власть производна от власти парламента. и он не может самостоятельно противопоставить себя общенациональному представительному учреждению. Избранный парламентом президент обладает номинальными полномочиями и не играет существенной роли в государственной жизни страны.

Таким образом, современное конституционное право выделяет такую закономерность: чем больше парламент отстранен от избрания президента, тем больше роль президента в осуществлении государственного руководства обществом. В парламентских республиках роль президента в практической политике сугубо номинальна, в обычных условиях он действует только с санкции правительства.

В настоящее время в странах СНГ, за исключением Молдавии, где с 2001 г. президент избирается парламентом, применяется система прямых выборов президента всеобщим голосованием. Соответственно, в этих странах соотношение властных полномочий президентов и парламентов определяется по формуле «сильный президент – достаточно сильный парламент».

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики, принятая референдумом 2 февраля 2003 г. и вступившая в силу в полном объеме только в апреле 2005 г. – после начала деятельности однопалатного Жогорку Кенеша, в целом устранила имевшийся дисбаланс в распределении полномочий между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти, за которую нещадно критиковали экс-президента А.Акаева после конституционной реформы в феврале 1996 г. Как известно, все эти годы Жогорку Кенеш и Правительство страны постоянно ссылались на отсутствие полномочий и безуспешно создавали

общественное мнение в свою пользу по формуле «вот если бы у нас были соответствующие полномочия, то...!».

Следует подчеркнуть, что сентябрьское 2002 г. Конституционное совещание в части организации государственного управления и разделения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти добилось восстановления положения, предусмотренного в редакции Конституции от 5 мая 1993 года. К сожалению, те, кто сегодня громче всего критикует действующую Конституцию либо просто не знакомы, либо «забывают» вновь перечитать материалы Конституционного совещания двухлетней давности.

Приведу пример. В соответствии со статьей 58 Конституции сегодня Жогорку Кенешу предоставлено право дачи согласия не только на назначение Премьер-министра, как это было ранее, но и на весь состав Правительства; Жогорку Кенеш избирает и освобождает от должности всех судей Конституционного суда, Верховного суда, местных судов; дает согласие на назначение Генерального прокурора, председателей Национального банка, Центризбиркома, Счетной палаты; Жогорку Кенеш избирает половину состава Центризбиркома; назначает половину состава аудиторов Счетной палаты; избирает и освобождает Омбудсмена (Акыйкатчы) и его заместителей. Итого Жогорку Кенеш дает согласие на назначение, непосредственно избирает и назначает на высшие государственные должности свыше 400 человек! Жогорку Кенешу в 2003 г. были возвращены контрольные функции, через год был принят соответствующий закон. Была восстановлена депутатская неприкосновенность. Кроме того, следует иметь в виду, что Жогорку Кенеш принимает законы, дает официальное толкование Конституции и принятых им законов, утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, утверждает общегосударственные программы социально-экономического развития, заслушивает отчеты Правительства и т.д. и т.д. Таким образом, сегодня следовало бы в первую очередь говорить не о недостатке властных полномочий, а об эффективном использовании потенциала, заложенного в конституционных полномочиях Жогорку

Кенеша и о внедрении принципов парламентаризма в его деятельности.

Если провести беспристрастный сравнительный анализ с полномочиями парламентов стран СНГ и других стран мира, то получится, что согласно действующей Конституции, в Кыргызстане фактически установлена безраздельная власть парламента по всем основным вопросам внутренней и внешней политики (ни один парламент в мире такого объема полномочий не имеет). Причем, как самокритично отмечают отдельные депутаты, Жогорку Кенеш не несет никакой ответственности за проводимую им законотворческую, кадровую и иную политику.

Что касается формы правления, то необходимо отметить, что сентябрьское 2002 года Конституционное совещание пришло к выводу, что Кыргызстан должен быть президентско-парламентской республикой. Хотя, на самом деле, Конституция 2003 г. установила парламентско-президентскую форму правления (соответствует формуле «сильный парламент – достаточно сильный Президент»).

Чаще всего критики Конституции твердят об отсутствии соответствующего объема полномочий для эффективной деятельности Правительства Кыргызской Республики.

Анализ показывает, что утверждения о том, что для эффективной деятельности Правительство Кыргызской Республики имеет якобы мало полномочий не соответствуют действительности. Как раз-таки с полномочиями, предоставляемыми Правительству Конституцией и законами, все обстоит нормально. В соответствии с пунктом 1 статьи 73 Конституции Правительство Кыргызской Республики решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией к компетенции Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

В переводе с юридического языка это означает, что объем полномочий Правительства жестко не определен и может на основании принимаемых законов только расширяться. То есть

Правительству предоставлено право делать то, что не запрещено Конституцией и законами. В данном случае речь необходимо вести о неэффективном использовании собственных полномочий Правительством, о качестве работы большей части министров, руководителей ведомств и учреждений, о нежелании членов Правительства брать на себя ответственность и продвигать вперед экономическую реформу. Большинство членов Правительства предпочитают плыть по течению, они озабочены своим благополучием, боятся проявлять инициативу, памятуя о том, что инициатива бывает наказуема.

Немаловажной причиной, вследствие которой распространилось мнение о том, что у Правительства нет полномочий, связано с тем, что Администрация Президента не всегда работала и работает согласованно с Премьер-министром, его Аппаратом – в основном это касается взаимодействия при подборе кадров на руководящие должности в органах исполнительной власти.

Известно, что в последние годы главы правительств потихоньку жаловались на то, что о назначении глав местных государственных администраций и других руководителей подведомственных им органов они узнают из СМИ. Следовательно, Администрации Президента нужно менять методы и стиль работы – ведь от того, что кандидатура главы местной государственной администрации и других руководителей органов исполнительной власти будет согласована с Премьер-министром республики Администрация Президента ничего не теряет, зато можно разделить ответственность за плохую работу этого должностного лица, да и критики по поводу монополизма при решении кадровых вопросов поубавится. Тем более, что такое взаимодействие предусмотрено Конституцией и законами.

В действующей Конституции предусматривается система сдержек и противовесов, направленная на повышение эффективности деятельности органов государственной власти: ветви государственной власти должны находиться во взаимном равновесии для того, чтобы ни один из них не мог получить преобладание над другим, чтобы каждый из них был гарантирован

от посягательств на его самостоятельность со стороны другого. Например, при определенных условиях глава государства может распустить парламент, в то же время у парламента имеется такой рычаг, как импичмент; парламент имеет право выразить вотум недоверия Правительству, но в противовес возможному вольному обращению с этим правом со стороны парламентариев у Президента имеется право не согласиться по этому вопросу с парламентом и т.д.

Предусмотрены также нормы, направленные на повышение эффективности и качества работы самих парламентариев, например, на конституционном уровне закреплено количество комитетов, которые могут быть образованы в парламенте – не более 7 постоянных комитетов, причем депутат может состоять только в одном комитете.

Однако, несмотря на несомненные достоинства организации государственной власти, в действующей редакции Конституции обнаруживаются пробелы и дефекты, препятствующие нормальному функционированию государственных институтов, реализации провозглашенных в ней же основных принципов конституционного строя.

Самое главное – в Конституции не закреплены в надлежащем виде институты гражданского и парламентского контроля. Гражданский и парламентский контроль – необходимый атрибут народовластия, условие обеспечения прозрачности и ответственности органов государственной власти, заслон возможному дрейфу в направлении авторитарного режима, инструмент защиты от злоупотреблений власти и обеспечения прав человека. Преодоление существующих недостатков – задача предстоящей конституционной реформы.

Виновата ли действующая Конституция в кризисах?

Сегодня, как говорится, «только ленивый и дурак» не критикует Конституцию, причем с каким-то болезненным упоением критикуют как раз те, которые никогда ее не читали и, тем более, не имели возможности сравнивать с другими конституциями. Как

остроумно подметил М.Жванецкий: «сейчас стало хорошо разоблачать – и нехорошо хвалить! Огромное количество разоблачающих. Сил уже от них нет!...».

Стараниями такого рода «разоблачителей» сегодня в обществе создается саморазрушительное мифотворчество, которое в будущем может иметь негативные последствия для самого общества и государства. О последствиях воздействия на человеческое сознание разрушительного мифотворчества предупреждал еще лермонтовский Печорин: с детства «все читали на моем лице признаки дурных свойств, которых не было, но их предполагали, и они появились... Я был готов любить весь мир, – меня никто не понял: и я выучился ненавидеть».

Применительно к нам мораль этого предупреждения заключается в следующем: нельзя построить демократическое правовое государство, нельзя поднять правовую культуру населения, пренебрегая Конституцией, культивируя в сознании людей только ее отрицательный образ, и тем самым дискредитируя не только конституционную законность, но и законность в целом. И первые всходы уже налицо: в обществе раздаются требования к власти в своей деятельности руководствоваться так называемой «революционной целесообразностью», а не правом, законом.

Всегда следует иметь в виду, что еще никогда в истории человечества не удавалось построить идеальную политико-правовую конструкцию, каковой является государство. Однако за несколько тысячелетий существования государства человечество все же выработало некие стандарты, следование которым обеспечивает относительную жизнеспособность, устойчивость и стабильность государственного механизма. Поэтому совершенно естественно, что при подготовке новой редакции Конституции 2003 г. был использован опыт наиболее известных и успешно работающих конституционных моделей, прежде всего французской (1958 г.), американской (1787 г.) и германской (1949 г.)

Закрепление в Конституции Кыргызстана экономических, социальных, политических, юридических ценностей развитого

демократического и правового государства, цивилизованной рыночной экономики, современного гражданского общества породило сложный психологический феномен. Это обстоятельство инспирирует у людей завышенные, большей частью неосуществимые «здесь и сейчас» ожидания. Довольно многим членам общества мнится, что сам текст Конституции способен источать поток материальных и социальных благ для каждого. Подобные ожидания иллюзорны. У человека, которые их питал, спонтанно возникает недоверие к Конституции, возникает разочарование в ней. Негативное отношение общественности к Конституции многократно подогревается абсолютно беспочвенными утверждениями о том, что Конституция виновата в социально-экономических и политических кризисах.

Намереваясь построить демократическое правовое государство, принимая соответствующую ему Конституцию, занимаясь затем наладкой и укреплением институтов этого государства, системы права и законодательства, нам всем нужно твердо знать: для внедрения и укоренения в практической жизни общечеловеческих ценностей недостаточно их провозгласить в Конституции. Ведь политико-правовые институты государства сами по себе никем не руководят и никого не организуют. Равным образом сами по себе законы не господствуют, не правят, не исполняются автоматически. Учрежденные институты государства, изданные законы функционируют в той мере и постольку, поскольку их используют люди в своей жизнедеятельности, которая, в свою очередь, связана с политической и правовой культурой общества, правосознанием людей. Словом, необходим особый режим общественной и политической жизни, который называется законностью. Недостаточно принять хорошие, отработанные юридические документы – нужно еще, чтобы у всех без исключения органов государственной власти, должностных лиц и граждан существовал своего рода настрой на строжайшее исполнение и соблюдение Конституции и законов.

Законность – одно из немногих общественных явлений, которое строится строго по принципу «или – или»: или безусловная

законность везде, всюду и во всем – или ее крушение, если допускается отступление от ее строжайших требований даже в самом малом. Ибо дозволенность нарушать закон «в самом малом», по «уважительной причине», «иногда», ради ложно понятых принципов справедливости – на деле означает допустимость отступления от нее в любом случае и всегда. Разве так уж трудно обосновать, что именно данный случай «уважительный», что это нужно «ради интересов граждан, государства» и т.д.?

Таким образом, источником всех переживаемых ныне кризисов является не действующая Конституция, а так называемый «человеческий фактор». (продолжение следует)

Укушов М.К., заслуженный юрист КР

«Общественный рейтинг»