

УДК 342.41 (575.2) (04)

**ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Б.И. Борубаиов – канд. истор. наук, доц.

The article describes the structure, principles of the construction and functioning of the Constitutional system of the Kyrgyz Republic. This article details the political and economical basics of the constitutional system of the Kyrgyz Republic, and ways of its protection.

Конституция – писанный акт, гарантирующий права и свободы человека и гражданина, определяющий основы общественного строя, форму правления, территориальное устройство, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения.

Конституция – совокупность социально-правовых норм, устанавливающих правовые основы жизнедеятельности общества и государства. Объектом регулирования Конституции являются такие главные составляющие общественной жизни, как человек, коллектив, государство и само общество. Основы жизнедеятельности общества затрагивают взаимосвязи человека, коллектива, государства, общества в сфере экономических, социальных, политических и духовных отношений. Главный вопрос жизнедеятельности общества – создание, обмен, распределение материальных и духовных благ. Роль государства как организатора и арбитра заключается в политическом решении всех основных вопросов общества.

В Конституции содержатся основные принципы равноправия, самоопределения и народного суверенитета, разделения власти, правового государства, местного самоуправления, гражданского общества и др.

В науке конституционного права термин “конституция” употребляется в двух значениях: конституция юридическая и конституция

фактическая. Юридическая конституция – это документ, Основной закон, имеющий высшую юридическую силу, принимаемый и изменяемый в особом порядке, регулирующий основы социально-экономического строя, политической системы, правового статуса личности и т.д. Фактическая конституция – это реально существующая основа общественно-политического строя, действительное положение личности в той или иной стране. Социально-политическая сущность современных юридических конституций состоит в том, что они представляют собой систему норм: определяющих политические, социально-экономические и духовно-культурные основы общества; защищающих человека от произвола государства; устанавливающих механизмы осуществления государством эффективного управления обществом; разрешения социальных конфликтов.

Конституция – Основной закон государства, выражающий волю и интересы народа в целом и закрепляющий в их интересах важнейшее начало общественного строя и государственной организации страны. Следовательно, Конституция выполняет свои социальные функции, формирует основные принципы построения и функционирования не только государства, но и гражданского общества¹.

¹ Большой юридический словарь. – М., 2004. – С. 276.

Функции Конституции – это направления ее воздействия на социальную действительность.

Основные функции:

- 1) юридическая – главный источник права в государстве. Конституция обладает высшей юридической силой и является базой для развития текущего законодательства;
- 2) политическая – Основной закон устанавливает основы организации публичной власти в стране;
- 3) идеологическая – Конституция закрепляет те духовные ценности, на которые она ориентирована. Это свобода личности, права и свободы человека, демократия. Конституция – это документ, в котором сочетаются интересы всех народов, национальностей, социальных групп, политических сил и представителей различных конфессий для благополучного развития общества и государства;
- 4) интеграционная – устанавливает нормы взаимодействия и согласования различных социальных интересов, обеспечивает единство экономического пространства, территории и способствует функционированию общества как целостной системы;
- 5) учредительная – создает условия для развития новых общественных отношений;
- 6) организаторская – затрагивает основные правила поведения участников конституционно-правовых отношений.

Сущность Конституции проявляется через ее черты, т.е. отношения и взаимосвязь между человеком, обществом и государством. Основные черты Конституции:

- основополагающий характер ее норм, регулирующих важнейшие общественные отношения;
- народность, выражающая интересы всего народа;
- реальность, отражающая фактическую ситуацию в стране;
- стабильность, означающая, что Конституция является документом длительного действия.

Центральное место в системе конституционного права занимают нормы специфического характера – основы конституционного строя. В современной науке конституционного права одним из ведущих правовых институтов является Институт основ конституционного строя.

Наличие в государстве Конституции не означает, что в нем установлен конституционный строй. Однако в понятие “конституционный строй” включается нечто большее, чем формальное соблюдение Конституции. Это понятие применимо только к такому государству, в котором Конституция надежно охраняет права и свободы человека и гражданина, а все право соответствует этой Конституции, но главное: государство действует в соответствии с Конституцией и во всем подчиняется праву. Конституционный строй, таким образом, не сводится к факту существования Конституции, но становится реальностью при двух условиях: если Конституция соблюдается и если она демократическая. Конституционное государство характеризуется, прежде всего, приоритетом прав личности, подчинением праву всех органов государства, должностных лиц и граждан.

Основы конституционного строя – это закрепленные в Конституции исходные принципы экономической, политической, социальной и территориальной организации государства, разделения государственной власти, приоритеты общественного и социального развития, равенство всех форм собственности.

Структура конституционного строя включает политическую, экономическую, социальную и духовно-культурную системы общества.

Конституционный строй (в узком смысле) – это способ организации государства, закрепленный в его Конституции и получающий дальнейшую регламентацию в текущем законодательстве.

Конституционный строй (в широком смысле) – это совокупность экономических, социальных, политических, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами Конституции, возникающих по поводу организации высших органов власти и управления, государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством.

Основы конституционного строя – это основополагающие начала, составляющие идейную и нормативную базу всей системы конституционного права. Они представляют собой концентрированно выраженные и обобщенные общепризнанные нормы поведения субъектов конституционного права по поводу

наиболее важных вопросов: определения формы правления, государственного устройства, политического режима, конституционно-правовой регламентации отношений в основных подсистемах общества, обеспечивая их взаимодействие. В основе современного понятия конституционного строя три главные категории – власть, суверенитет, свобода личности.

Институт основ конституционного строя сравнительно недавно введен в научный оборот отечественного правоведения. Для того чтобы определиться с его содержанием, рассмотрим Конституцию Кыргызской Республики.

Глава первая “Основы конституционного строя” представляет изложение основных принципов построения и функционирования Кыргызской Республики, которые затрагивают существенные черты государства, касаются наиболее важных сторон его жизнедеятельности: формы правления, суверенитета, построения правовой системы в Кыргызстане, основ взаимоотношений государства и личности, государства и общественных объединений, государства и религии, основ социальной политики государства. В то же время в этой главе Конституции определяются важнейшие обязательства государства по формированию и развитию в Кыргызстане гражданского общества, в частности, связанные с признанием и защитой различных форм собственности, идеологического многообразия, признанием и поддержкой местного самоуправления и другие. Таким образом, Конституция – Основной закон, посредством которого структурируется не только государство, но и гражданское общество.

Следует отметить, что характеристики Кыргызской Республики, данные в комментируемой главе, носят нормативный, а не только конституционный характер, т.е. в них содержатся не только и даже не столько описание фактического состояния основных институтов Кыргызской Республики, характера их взаимодействия с институтами гражданского общества, а, прежде всего, задаются рамки, идейные основы для их функционирования и развития, фиксируются основные принципы жизни не только государства, но и общества.

Положения этой главы, которые, как правило, являются нормами-принципами, несут повышенную идеологическую нагрузку, они

означают приоритетность тех или иных конституционных ценностей. Закрепление конституционных ценностей связано с использованием особой стилистики изложения нормативного материала, которой присущ высокий пафос, определяемый значением Конституции для граждан, общества и государства. В частности, в ст. 2 Конституции провозглашается, что государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником власти в Кыргызской Республике (ст. 1 п. 3)¹. Таким образом основы конституционного строя выполняют не только юридические, но и политико-идеологические функции. Указанное свойство Конституции позволяет характеризовать ее и как политико-правовой документ.

Особенностью рассматриваемой главы является то, что заложенные в ней нормы конституционного права носят наиболее общий характер. Такого рода нормативность положений главы первой Конституции позволяет им выступать в роли логических первооснов, на которых строится вся система конституционных норм и законодательства Кыргызской Республики.

Вместе с тем общий характер норм-принципов, содержащихся в комментируемой главе, не означает, что в отличие от норм других глав Конституции они лишены свойства прямого действия, как это предусмотрено в ст. 12 Конституции Кыргызской Республики. Эти нормы, устанавливающие основы конституционного строя, предназначены определять содержание деятельности всех органов государственной власти, применения всех правовых предписаний, исходящих от государственной власти, а также могут и должны проводиться в обосновании тех или иных решений, применяемых органами государственной власти, местного самоуправления и их должностными лицами.

Императивность основ конституционного строя проявляется и в том, что при уяснении содержания, толкования иных норм Конститу-

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

ции положения первой главы имеют решающее значение как в деятельности Конституционного суда Кыргызской Республики, уполномоченного решать споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции Кыргызской Республики¹, так и в деятельности иных государственных органов, которые в процессе правоприменительной деятельности обязаны действовать в точном соответствии с Конституцией.

В общей системе Конституции основы конституционного строя, закрепленные в главе первой, занимают особое место. Во-первых, основы конституционного строя имеют более высокую юридическую силу по отношению к другим положениям Конституции. И, во-вторых, Конституцией устанавливаются гарантии защиты основ конституционного строя.

Защита конституционного строя является главной задачей государства, которая отражается в нормах Конституции Кыргызской Республики (ст. 18), а также в Уголовном кодексе Кыргызской Республики (ст. 2) и в гл. 29 “Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства”².

Конституционно-правовое регулирование общественного строя осуществляется Конституцией, выражающей волю и интересы народа в целом и закрепляющей его важнейшее начало – защиту общих интересов. Государство приобретает самостоятельность и зачастую становится над обществом, подчиняя интересы общества интересам аппарата государственной власти, располагающего мощными средствами принуждения. Государство оказывает воздействие на общественный строй своей политикой, т.е. организованной и целенаправленной деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц.

Коммунистические эксперименты в ряде стран, в том числе, к сожалению, и в нашей, явно продемонстрировали, насколько это опасно. Влиянием субъективного фактора объясняется то обстоятельство, что при более

или менее сходных условиях жизни общества в разных странах мы, тем не менее, часто наблюдаем заметные различия в общественном строе этих стран.

Общественный строй – исторически обусловленная целостная система общественных отношений, сложившаяся в той или иной стране, т.е. устройство, организация общества, существующего в пределах этой страны на определенном этапе ее развития. Структура общественного строя включает политическую, экономическую, социальную и духовно-культурную системы.

Экономическая система представляет собой материальную основу, на базе которой формируется политическая надстройка, в том числе и органы государственной власти. Эта система является частью общественного строя Кыргызской Республики.

В Конституции установлено равноправие всех видов собственности – государственной, частной, муниципальной и др. В то же время целесообразно закрепить в Основном законе концепцию социальной функции собственности – собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общему благу.

В положении об экономическом устройстве общества показано демократическое планирование социально-экономического развития, конституционное регулирование финансовой системы, принципы бюджетной политики, конституционные основы охраны окружающей среды, способы защиты сельскохозяйственных угодий, пастбищ, лугов, лесов, озер, прибрежных зон и водных бассейнов. Экономические основы конституционного строя представляют собой материальную базу, на основе которой формируется политическая надстройка, в том числе и органы государственной власти и местного самоуправления.

Политическая система – это комплекс вообще всех явлений, связанных с осуществлением политической власти. При этом элементы политической системы, понимаемой в широком смысле, можно подразделить на политические нормы и политические отношения, политические учреждения и политический процесс. Сущностная же характеристика политической системы, результат ее функциониро-

¹ Закон Кыргызской Республики “О Конституционном суде Кыргызской Республики” от 18 декабря 1993 г.

² Уголовный кодекс Кыргызской Республики. – Бишкек, 1997. – С. 27, 156–159.

вания – политический режим, сложившийся в конкретной стране.

Главный институт, через который осуществляется публичная власть – государство. Кроме того, на публичную власть оказывают влияние общественные объединения, прежде всего политические партии, религиозные организации и средства массовой информации. Государство – политическая организация общества, основной элемент политической системы, организация публичной политической власти. Государство как управляющая обществом система имеет внутреннюю структуру, т.е. специальные органы и государственный аппарат.

Форма государства – это система формирования и взаимоотношения высших органов государственной власти, территориальное устройство государства и способы, методы осуществления государственной власти. Содержание государства определяется тем, кому принадлежит государственная власть, кто ее осуществляет.

В науке конституционного права термин “форма правления” понимается как один из элементов формы государства, его юридическая характеристика, определяющая условия образования и структуру высших институтов власти, а также распределение полномочий между ними.

Форма правления – это определенный порядок образования и организация высших органов государственной власти и управления. По способу формирования главы государства определяются две основные формы правления: монархическая и республиканская. Разновидности двух форм правления определяются соотношениями полномочий между законодательной и исполнительной властью, разделением между главой государства, парламентом и правительством.

Конституционные принципы организации и деятельности государства – зафиксированные в Основном законе руководящие идеи, которыми данное государство должно руководствоваться при проведении своей политики – принципы внутренней и внешней политики, неодинаковые в конституциях разных стран. В конституциях западной модели (ФРГ, Испания, Италия, Франция и др.) принципы внутренней политики находят выражение, прежде

всего, в таких характеристиках государства, как социальное, правовое, демократическое и светское¹.

Конституционными принципами организации демократических государств являются народный суверенитет и разделение властей. Принцип народного суверенитета означает, что источником власти в государстве является народ, который осуществляет ее непосредственно, а также через органы государства и местного самоуправления. Главными формами непосредственного осуществления народом власти являются народные голосования, прежде всего – референдум и выборы. Осуществление власти народом через органы публичной власти означает, что важнейшие из них являются выборными населением, а все остальные органы формируются с участием этих выборных органов, т.е. в демократическом государстве ни один из важных органов публичной власти не получает свои полномочия помимо воли народа, в конечном счете источником полномочий любого органа публичной власти является народ.

Принцип разделения власти предполагает, что полномочия по законотворчеству, текущему управлению и осуществлению правосудияверяются разными государственными органами. Компетенция органов строго разграничена, они не могут вмешиваться в прерогативы друг друга, но при этом контролируют друг друга с целью не допустить злоупотреблений властью, нарушения законов и свободы личности. Законодательная власть осуществляется парламентом, исполнительная – правительством и иными органами специальной компетенции, правосудие – судами. Принцип разделения властей в текстах конституций зарубежных стран оформляется по-разному. В большинстве из них указанный принцип не получил вербального выражения, а вытекает из положений о порядке формирования различных государственных органов, из их полномочий и взаимоотношений.

Разделение власти на три ветви является самой общей схемой организации государственного механизма, так как помимо трех на-

¹ Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 187, 371, 423, 665.

званных ветвей власти практически каждое государство имеет некоторые иные органы, не относящиеся ни к одной из трех классических ветвей власти, например, прокуратуру, которая в ряде стран является обособленной от других государственных органов; учредительное собрание, принимающее Конституцию; счетные суды и палаты и т.д.

“Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- ↳ верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом Кыргызской Республики;
- ↳ разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;
- ↳ ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- ↳ разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 7)¹.

Конституционные принципы внешней политики государства стали регламентироваться в большинстве конституций после Второй мировой войны – недопустимость войн и приоритет международного права над внутренним.

Вторым институциональным элементом политической системы являются общественные объединения, среди которых наиболее заметную роль играют политические партии. Своей основной целью политические партии ставят оказание доминирующего влияния на государственную власть. Существует множество видов партий. По социально-политической сущности они делятся на консервативные (правые), социал-демократические (левые) и центристские. Консервативные в большей мере ориентированы на интересы производителей, отстаивая низкие налоги и ограничение социальной деятельности государства. Социал-демократические – на интересы наемных работников и менее обеспеченных слоев населения.

¹ Закон Кыргызской Республики о новой редакции Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

ния, ратуя за повышение налогов и активизацию государственных социальных программ.

Политическая система основана на свободном и добровольном создании и соперничестве политических партий, соблюдающих основные демократические принципы и отвергающих насилие как средство отстаивания своих интересов (ст. 5 Конституции Чехии).

Политическая жизнь Кыргызской Республики основывается на принципе политического плюрализма. Ни одна политическая партия или идеология не может быть объявлена и утверждена как государственная. Политические партии могут создаваться и действовать в условиях соблюдения Конституции и конституционно-правовых норм.

Одним из ключевых положений современного конституционного права является тезис о социальном государстве. Положение о социальном государстве должно присутствовать, оно имеет ориентирующий характер, напоминает властям предерживающим и рядовым гражданам об их обязанностях, в том числе по отношению к тем, кто лишен средств к существованию.

Социальные отношения в обществе все чаще характеризуются положениями конституций о социальной солидарности. Такая норма есть и в развитых (Италия), и в развивающихся (Египет), и в посттоталитарных государствах (Чехия). Одной из главных задач современного государства перед обществом и личностью является устранение препятствий экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию личности и эффективному участию всех граждан в политической, экономической и социальной жизни страны.

Кыргызстан – многонациональное и многоконфессиональное государство, в котором проживают представители различных религий и национальностей. Поэтому одна из главных политико-правовых задач государства и государственных органов должна быть направлена на устранение религиозного и национального противостояния и создание условий для обеспечения религиозного и национального взаимопонимания и взаимоотношений.

Духовно-культурные отношения в обществе – это отношения между людьми, обществом и государством по поводу духовно-культурных благ. Это развитие образования, культуры, науки, религии, а также бережное отношение к памятникам истории и культуры.

Каждому гражданину в Кыргызской Республике гарантируется свобода совести и вероисповедания. Существование различных религий в КР основано на принципах толерантности и взаимного уважения. Никто не может быть подвергнут любого рода дискриминации по признаку принадлежности его к какой-либо религии.

Верховенство государственной власти необходимо для выполнения своих конституционных обязанностей. Власть должна нести ответственность, без нее Конституция не будет работать в интересах всего общества, поэтому в Конституции указаны виды ответственности органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и других институтов политической системы.

Для того чтобы вести эффективную борьбу против коррупции и государственного бюрократизма, необходимо наряду с конституционно-правовой ответственностью четко указать круг обязанностей государства перед обществом. В нормах Конституции должны быть политико-правовая ответственность государственной власти и должностных лиц, а также политических партий и других общественных объединений и основные элементы политической системы.

Известно, что для высших должностных лиц любого государства есть два вида ответственности за допущенные ими какие-либо нарушения или проступки во время исполнения своих обязанностей – это политическая и юридическая ответственности. Юридическая ответственность выражается в том, что за совершение тех или иных указанных в Конституции правонарушений должностное лицо может быть отстранено парламентом или по его инициативе от должности. Юридическая ответственность распространяется, прежде всего, на Президента, а в некоторых странах также и на других должностных лиц. В США число лиц, к которым может быть применена юридическая ответственность перед парла-

ментом, входят Президент, вице-президент, министры и руководители иных ведомств, послы, федеральные судьи. Во Франции юридической ответственности перед парламентом могут быть подвергнуты Президент и члены Правительства¹. В ФРГ субъектом политической парламентской ответственности может быть только Федеральный президент².

Основанием юридической, парламентской ответственности может быть совершение перечисленными должностными лицами указанных в Конституции противоправных деяний.

Конституция Кыргызской Республики слабо отражает конституционную ответственность, если она есть. Народ как источник государственной власти не может контролировать ее деятельность, так как в Основном законе отсутствует такой механизм. Конституционные принципы народовластия носят декларативный характер. Источником государственной власти на самом деле являются чиновники. Используя административные ресурсы, они формируют органы государственной власти, что было видно по итогам прошедших выборов и референдума.

При отсутствии конституционной ответственности и народного контроля, властьпридержащие становятся коррумпированными, начинают работать только на себя, происходит имущественное расслоение населения. Поэтому в соответствии с Конституцией КР необходимо принять закон “О конституционно-правовой ответственности”.

Цель нынешней конституционной реформы – привести ее в соответствие с фактическими общественными отношениями, а также определение и закрепление конституционно-правового статуса объектов конституционного регулирования. Основной задачей конституционной реформы является укрепление и совершенствование основ конституционного строя КР.

Задача общества заключается в политико-правовом анализе ныне действующей Конституции и определении основных направлений проведения конституционных реформ. Общес-

¹ Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 678–679.

² Там же. – С. 1999.

тво должно знать истинное предназначение Конституции, которая принимается для защиты прав человека, государственная власть и его органы создаются для этих целей.

В последнее время часто нарушался принцип народовластия, а, как мы знаем, именно он является основой для построения демократического государства, которое так и не было построено, вместо него пришел другой антидемократический государственный режим, название которого – авторитаризм.

Одна из основных задач нынешней конституционной реформы – не только построение демократического, конституционного государства, но и гражданского общества. Такое государство как самоуправляющаяся система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося гражданского общества и его потребностей. Гражданское общество отождествляется в целом со сферой частных интересов и потребностей человека, следовательно, в его рамках реализуется большая часть прав и свобод людей. Таким образом, гражданское общество играет решающую роль в построении демократического общества. В Конституции должна быть глава, где будет отражена конституционно-правовая база гражданского общества и закреплены его основы в качестве комплексного конституционно-правового института. В части, где отражена конституционно-правовая база гражданского общества, нужно закрепить задачи и функции общественных объединений.

Система государственного управления в нашей стране остается без значительных изменений еще с советских времен, наоборот, она стала совершенствоваться в сторону централизации и монополизации. Таким образом, мы еще окончательно не отошли от старой тоталитарной системы, где государство в лице чиновничье-бюрократического аппарата контролировало все основные сферы общества.

Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления является одной из форм укрепления народовластия, с использованием экономических, политических и административных форм децентрализации государственного управления.

В Конституции следует расширить полномочия местных сообществ.

Выборы являются формой прямого волеизъявления народа, основным инструментом для формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Выборы по одномандатным избирательным округам или мажоритарная избирательная система применяются в условиях однопартийной системы, в этом вопросе общество осталось на том же советском уровне, и поэтому необходимо совершенствовать избирательную систему.

Некоторые политики заявляют, что положение дел в органах государственной власти с введением пропорциональной избирательной системы в корне изменится в лучшую сторону. Думается, улучшение работы органов государственной власти само собой не произойдет, необходимо совершенствовать Кодекс о выборах, пересмотреть Закон о политических партиях.

Свободные СМИ являются важнейшим инструментом народовластия, одной из форм осуществления контроля над органами государственной власти. Конституционно-правовое регулирование деятельности СМИ должно быть закреплено в Основном законе страны.

Для того чтобы построить демократическое общество, нам нужна истинно народная Конституция, которая могла бы защитить интересы каждого человека и всего общества, поэтому мы обязаны изучить все поступившие предложения по совершенствованию Конституции, а также учитывать исторический опыт нашего народа и демократические ценности человечества.

Нынешний формально-правовой анализ Конституции – это лишь первая ступень ее познания, но не более того. Такой подход явно недостаточен для объективной оценки ее содержания. Только тщательное сопоставление каждого принципа, каждого положения Конституции Кыргызской Республики с реальными институтами государства и гражданского общества, динамикой уровня жизни населения, состоянием прав и свобод личности, законности и правопорядка может помочь нам сделать обоснованные выводы о фактическом действии Конституции и ее воплощении в жизнь.