

УДК 342.415 (575.2) (04)

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ

А. Саянова – канд. юрид. наук

The article examines questions about the state system improvement and constitutional reforms holding. It is proposed a new way of separation of presidential power from other branches of power.

Образование Президентом Кыргызской Республики 3 апреля 2007 г. рабочей группы по выработке консолидированных предложений по совершенствованию системы государственного устройства и управления мотивировалось необходимостью дальнейшего проведения конституционной реформы, совершенствования конституционного устройства и управления, стремлением достичь этой цели на основе консенсуса и консолидации различных политических сил, единства и согласия в обществе, сохранения стабильности общественно-политической ситуации. Руководителем этой рабочей группы был назначен Премьер-министр А. Атамбаев.

6 апреля 2007 г. распоряжением Премьер-министра для выработки консолидированных предложений по совершенствованию системы государственного устройства и управления была образована экспертная группа, которая также занималась подготовкой изменений и дополнений в Конституцию, что, в конечном итоге, должно было привести к изменению баланса основных политических сил и, соответственно, обеспечить консолидацию и единство, о чем говорилось выше.

При подготовке проекта закона большое внимание уделялось функционированию всех государственных институтов власти с учетом наиболее важных уроков предшествующего развития. Следует отметить, что современный этап конституционного строительства в Кыр-

гызстане происходит в условиях, когда накоплен значительный как положительный, так и отрицательный отечественный опыт. Обсуждаемый проект, как и предыдущие проекты Конституции, принятые Жогорку Кенешем 8 ноября и 30 декабря 2006 г. был подготовлен не без учета такого опыта. Тем не менее, недостатки были во всех проектах. Об одном можно сказать с уверенностью, что вышеуказанные проекты, а также обсуждаемый проект, в общем и целом направлены на ослабление общественно-политической роли Президента, усиление Жогорку Кенеша, обеспечение работоспособности Правительства и независимости судебной ветви власти.

Проектом Закона, разработанным рабочей группой под руководством Премьер-министра А. Атамбаева, предлагаются изменения в 16 статьях Конституции, 12 из которых касаются полномочий, порядка формирования и в целом статуса органов государственной власти и в одном случае – органов местного самоуправления. И если в арифметическом плане этих изменений не так уж и много, то в плане соотношения полномочий властных органов изменения носят вполне заметный характер.

Несомненно, предложения направлены, с одной стороны, на усиление политической автономии органов, с другой – на обеспечение слаженного и бесперебойного функционирования государственных органов.

Например, в проекте:

- ✓ Кыргызскую Республику предлагается называть светским государством;
- ✓ в ст. 4 предлагается устранить недостаток технического характера. Так, если в абзаце втором пункта 5 действующей Конституции Кыргызской Республики закреплено, что земля и другие природные ресурсы также могут находиться в частной, муниципальной и иных формах собственности, то, согласно следующему абзацу, уровень правовой регламентации в виде закона определен лишь в отношении пределов и порядка осуществления своих прав *собственниками земли*. Проектом данное положение дополняется и *природными ресурсами* [1].

По полномочиям Президента предлагается:
- назначение и освобождение руководителей административных ведомств, иных органов исполнительной власти, глав местных государственных администраций Президент может производить только по представлению Премьер-министра (ст. 46 п. 4, 5). Консультации Премьер-министра при назначении Президентом глав местных государственных администраций, согласно действующей Конституции, не имеют обязательный для Президента характер. Предлагаемая в проекте формулировка полномочия Президента исключает монополию и ставит Президента и Премьер-министра в положение взаимной зависимости при решении соответствующих кадровых вопросов;
- исключить такую юридическую фикцию, как дача согласия Премьер-министру для внесения структуры Правительства в Жогорку Кенеш;
- право Президента освобождать по собственной инициативе члена Правительства ограничить законом;
- назначение и освобождение министра иностранных дел, вместо существующего полномочия Президента назначать и освобождать министра государственной безопасности. Министр обороны также остается в ведении Президента;
- право назначения и освобождения местных судей отнести к исключительной компетенции Президента;
- исключить право Президента определять условия оплаты труда государственных и муниципальных служащих;

- приостановление Президентом действия нормативных правовых актов Правительства и других органов исполнительной власти возможно только в случаях и в порядке, предусмотренном в законе.

Несколько следующих поправок направлены на ослабление полномочий Президента и в то же время усиление позиции Жогорку Кенеша:

- ☞ помимо дачи согласия на назначение Генерального прокурора предлагается наделить Жогорку Кенеш правом давать согласие и на его освобождение;
- ☞ вместо полномочия Президента назначать председателя Национального банка с согласия Жогорку Кенеша предлагается избрание его Жогорку Кенешем по представлению Президента;
- ☞ вместо назначения с согласия Жогорку Кенеша председателя и половины состава Счетной палаты предлагается ограничить полномочия Президента в данной сфере правом вносить в Жогорку Кенеш представления на избрание и освобождение председателя и аудиторов Счетной палаты.

По своей природе Счетная палата является парламентским институтом, поскольку контролирует использование средств, утвержденных Жогорку Кенешем, в связи с чем назначение либо избрание аудиторов, и председателя в том числе, должно быть суверенным правом Жогорку Кенеша. И такая попытка сделана в обсуждаемом проекте.

Дискреционное право Президента представлять Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания судей Конституционного и Верховного судов ограничено правом Национального совета по делам правосудия предлагать эти кандидатуры.

Необходимо отметить, что полномочие Президента представлять кандидатуры не имеет решающего значения. Вместе с тем нельзя и недооценивать этот институт. Право Президента подбирать кандидатуры и вносить их на рассмотрение Жогорку Кенеша означает право Жогорку Кенеша принимать или не принимать предложения Президента. Жогорку Кенеш не может выйти за рамки предложений Президента и по собственной инициативе рассмотреть кандидатуру, не представленную Президентом.

По Жогорку Кенешу предлагается состав ЖК – 105 депутатов. Не менее половины состава Жогорку Кенеша должно будет избираться по пропорциональной системе. Другими словами, проект оставляет возможность в будущем закрепить выборы депутатов по пропорциональной системе на стопроцентной основе.

В декабре 2006 г. ст. 65 Конституции КР претерпела революционное изменение. Так, вместо необходимого согласия Правительства на законопроекты с финансовой составляющей, была введена норма о том, что такие проекты законов могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения правительством источника финансирования. Соответственно отрицательное заключение Правительства не может препятствовать принятию решения Жогорку Кенешем, в то же время предлагаемая норма позволит обеспечить принятие финансово подкрепленных и соответственно реально исполнимых законов (ст. 65 п. 3).

По Правительству представленным проектом не предлагаются изменения, касающиеся вопроса политической ответственности Правительства. Вместе с тем это вопрос первоочередной важности, который ставят перед собой государства при моделировании конституционных взаимоотношений между органами.

Важное место в деятельности любого парламента занимают его контрольные полномочия. Одним из эффективных инструментов контроля за деятельностью Правительства является выражение ему недоверия.

Так, согласно действующей Конституции Кыргызской Республики, вопрос о недоверии может быть поднят не менее чем одной третью от общего числа депутатов и только в одном случае – по результатам рассмотрения ежегодного отчета о работе Правительства (ст. 71 п. 3).

Одной инициативы Жогорку Кенеша отправить Правительство в отставку, недостаточно. Решение остается за Президентом, либо он соглашается с позицией парламента, либо дает возможность Правительству продолжить свою работу.

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). Таким нехитрым образом Жогорку Кенеш из обвинителя превращается в обвиняемого, и вся идея о политической ответственности Правительства перед парламентом теряет смысл. Если недоверие выражено по истечении трех месяцев после выражения недоверия в первый раз постановка парламентом такого рода вопроса не считается повторной и не может повлечь тех последствий, о которых сказано выше.

Существенной разницы между редакцией Конституции Кыргызской Республики от 2003 г. и редакцией Конституции от 15 января 2007 г. в плане политических последствий для Жогорку Кенеша нет. Так, замена слов “ропуск Жогорку Кенеша” на его “досрочные выборы” больше похожа на игру слов. Ведь, по сути, роспуск парламента обязательно повлечет досрочные выборы.

Следует отметить, что вышеизложенная конструкция политической ответственности Правительства не соответствует правовой природе заложенного в Конституции порядка формирования правительства.

Так, в соответствии с новым порядком формирования Правительства, оно производно от Жогорку Кенеша и может функционировать лишь до тех пор, пока пользуется доверием депутатов. Если этого доверия у него нет, искусственное навязывание такого правительства под угрозой досрочных выборов парламента противоречит всякой логике.

Есть страны, которые не являются парламентскими, но вотум недоверия влечет автоматическую отставку правительства.

В нашем случае при повторном выражении Жогорку Кенешем недоверия Правительству, на Президента необходимо было возложить обязанность отправить Правительство в отставку, а не оставлять за ним возможность объявить досрочные выборы в парламента.

Заложенная в Конституции норма, когда правительство может сформировать партия, получившая более 50% мандатов, носит скорее декларативный характер.

Теоретически это может быть осуществлено в том случае, если будет обеспечена определенная стабильность Правительства. Однако не стоит особо восхищаться такой проекцией политико-правовых отношений. Такая

расстановка политических сил может привести к ослаблению парламентского контроля. Если Правительство формирует партийная фракция, составляющая убедительное большинство в парламенте, контролем будет заниматься меньшинство. И, соответственно, это меньшинство не может оказывать заметного влияния на правительственную политику.

Анализ вопросов формирования Правительства учеными-конституционалистами показывает, что правительства меньшинства или правительства на недостаточно стабильной коалиционной основе вынуждены согласовывать свои предложения с парламентскими фракциями оппозиционных партий. Умение идти на уступки, лавировать и приспосабливаться в поиске приемлемых решений, создавать коалиции, позволяет формировать не только стабильные кабинеты, но и при смене кабинетов сохранять направление государственной политики [2–3].

По судебной власти в соответствии с предлагаемыми поправками Национальный совет по делам правосудия формируется из *равного* числа представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и общественных объединений. Надо сказать, что это не самый лучший, но и не самый худший вариант формирования судебного корпуса.

Согласно проекту, формирование судебного корпуса не будет монопольным правом президента, парламента и даже самой судебной власти. К примеру, в России отбором судей занимаются квалификационные коллегии, состоящие только из судей [4]. Но даже этот вариант оказывается не самым демократичным, потому что есть понятие корпоративной пристрастности. Именно поэтому в развитых демократических странах органы судебного самоуправления формируются с участием представителей законодательной, исполнительной власти, общественности, обладающих безупречной репутацией.

В соответствии с Европейской Хартией о статусе судей, состав органа, рассматривающего вопросы отбора, назначения, прекращения полномочий судьи, должен обеспечивать не менее половины судей, избранных по принципу максимально широкого представительства судебного корпуса [5–7].

Закрепленное конкретное соотношение представительства в Национальном совете по делам правосудия сделает практически невозможным создание в ближайшем будущем полноценного органа судебного самоуправления.

Нельзя не отметить и конституционную норму, направленную на увеличение срока полномочий, а значит, и укрепление независимости судей.

Так, согласно проекту, судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Национального совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, а в последующем – до достижения предельного возраста, т.е. до 65 лет. Тем самым сделан убедительный шаг в сторону обеспечения реальной независимости судебной ветви власти (ст. 83 п. 6).

Согласно Конституции Кыргызской Республики 2003 г., судьи местных судов назначаются Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сроком на 7 лет (ст. 80 п. 6).

Необходимо отметить, что при такой системе назначения судей местных судов остается опасность вынесения неправосудных решений в угоду властям в целях переизбрания на следующий срок, а в последующем и бессрочно. Для того, чтобы устранить подобный фактор зависимости, в конституционном законе должен быть предусмотрен исчерпывающий перечень оснований непредставления судьи на новый срок.

Согласно проекту, предлагается исключение нормы, предусматривающей для кандидата на должность судьи Конституционного суда наличие пятилетнего судебного стажа. Следует отметить, что в странах, где существуют органы конституционной юстиции, приоритет отдается профессорам права и, в частности, конституционного права, и совсем не обязательно для этого иметь судебный опыт.

Нужно отметить, что проблемы, вытекающие из практики распределения полномочий характерны для всех развитых демократических государств. Но наиболее болезненными они становятся там, где институты демократии находятся лишь в начальной стадии своего становления. История развития страны в последние годы – яркое тому свидетельство.

В целом, в обсуждаемом проекте заложена достаточно дееспособная система сдержек и противовесов между ветвями государственной власти. Вместе с тем необходимо отметить, что сбалансированное распределение полномочий не является панацеей от всех бед, не предотвращает возможные разногласия между органами. Суть этого механизма в том, чтобы разрешить разногласия цивилизованным способом и не дать им перерасти в конфронтацию.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.
2. Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики. – Бишкек, 2005.
3. Бережнов А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. – М., 1991.
4. Дмитриев Ю.А. Правовое положение человека и гражданина в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Манускрипт, 1992.
5. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека: Сб. международн. договоров. – Нью-Йорк, 1989.
6. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. // Права человека: Сб. универсальн. и региональн. международн. док. – М., 1990.
7. Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина от 9 декабря 1948 г. // Права человека: Сб. международн. договоров. – Нью-Йорк, 1989.