



К ВОПРОСУ РАССМОТРЕНИЯ ДИНАМИКИ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСТАНА НА РАННИХ ЭТАПАХ

Канатбек АЗИЗ,

кандидат юридических наук, доцент, член Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, главный редактор Научно-практического журнала «ЗАМАНБАП ИЛИМ», ответственный редактор Научно-методического журнала «Право и Политика»

Summary

In this research article the author is attempting to study features of creation of the post of the Kyrgyz head of state, as well as the reasons that influenced the strengthening of presidential power in the period 1990–1994.

Key words: constitution, the head of state, the president, the constitutional and legal reforms, strengthening of presidential power.

Аннотация

В настоящей научной статье автор проводит попытку исследования особенностей учреждения поста кыргызского главы государства, а также причин, повлиявших на усиление президентской власти в период 1990–1994 годов.

Ключевые слова: конституция, глава государства, Президент, конституционно-правовые реформы, усиление президентской власти.

Постановка проблемы. Практически одновременное появление института главы государства на постсоветском пространстве в последствии стало означать единоличное управление государственной властью и фактическую подмену таких понятий, как «независимость государственных институтов» и «разделение государственных властей».

Актуальность темы. С приближением распада Советского Союза Кыргызстан, как и другие бывшие советские республики, вступил на новый, подлинно суверенный путь. В некотором роде это стало логическим последствием развития государственности кыргызского народа. Главным доказательством этому, в первую очередь, являлось учреждение в стране поста Президента Киргизской ССР [1]. И стоит обратить внимание, что инициатива по созданию нового государственно-правового института была подана до принятия депутатами Верховного Совета XII созыва Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан [2]. Полагаем, что с точки зрения как правового, так и морального подхода было бы правильным сделать всё наоборот.

Подобная поспешность и выставление её значимости выше, чем вышеуказанного акта, возможно, и предполагало усиление в будущем власти новосозданного государственного института и замену идей государственного управления.

Цель и задачи статьи. Публикация данного исследования позволит учё-

ным-юристам, в первую очередь, определить и увидеть общую и основную причину появления и усиления президентской власти на территории постсоветского пространства. Во-вторых, изучить особенности появления и развития вышеуказанного института на территории Кыргызской Республики.

Изложение основного материала. Как показал опыт, подобное образование и стало правовым механизмом отказа от «расшатывающихся» на тот момент советских идей государственного управления. Пост главы государства, как было указано в самом акте, должен был обеспечить развитие в республике политических и социально-экономических преобразований, гарантии деятельности и необходимого взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, повышение ответственности и эффективности работы государственных органов и, исходя из общественной потребности, укрепить конституционный строй, права, свободы и безопасность граждан. Более того, появление такого органа государственной власти, как было отмечено в монографии М. Шеримкулова «Парламент независимого Кыргызстана», должен был повысить роль самого главы кыргызского государства, в частности его статус при решении внутренних и внешнеполитических вопросов, и поспособствовать быстрому обретению республикой подлинного суверенитета в рамках Союза ССР [3].

История свидетельствует, что парламентарии останавливаться лишь

на учреждении этого органа государственной власти не стали. Учитывая отсутствие опыта, а также «дефицит» национального законодательства, ими было принято решение, дополнительно в этом акте, установить срок полномочий Президента страны, условия и субъекты выдвижения кандидатов на эту должность, правила избрания и вступления на государственный пост, а также текст присяги главы государства.

Для полного завершения реализации этого акта и придания легитимности созданному государственно-правовому институту Верховный Совет XII созыва посчитал правильным провести на внеочередной сессии избрание первого Президента Киргизской ССР.

Выборы главы кыргызского государства проходили косвенно, то есть без непосредственного участия граждан. Думается, что такой формат, был избран парламентариями не случайно. Во-первых, мы полагаем, этим исключалась угроза возможного «отторжения» и непонимания со стороны граждан с советским правосознанием нового для них государственного института [4]. Во-вторых, этим, возможно, была ликвидирована вероятность больших государственных затрат и бесконечное избрание гражданами кыргызского государства главы Республики.

Если говорить об этом подробно, то в октябре 1990 года выборы проходили на альтернативной основе. Более того, в соответствии с вышеуказанным законом, право выдвигать кандидаты в президенты имели только депутаты



Верховного Совета, и с условием, что выдвигаемый будет поддержан пятьюдесятью «народными избранниками».

Такую минимальную поддержку получили трое из представителей государственной власти: первый секретарь ЦК Коммунистической партии Киргизии А. Масалиев, председатель Совета министров А. Джумагулов и член руководства Коммунистической партии Киргизии Ж. Аманбаев. Однако ни один из них, получив поддержку на выдвижение, не смог получить в первом туре большинства голосов.

Причиной такого провала М. Шеримкулов в своём труде называл то, что все три кандидата на должность главы государства были из одной политической организации. Всё это свидетельствовало об отсутствии единства и доверительного отношения среди членов высшего эшелона партийной и государственной власти республики. По сути, это же позже в своих мемуарах подтвердил и сам тогдашний кандидат в президенты А. Масалиев, как он отмечал, «показное единство и словесные заверения о сплочённости руководящих партийных товарищей не выдержало испытания перед искушением за президентский пост и явно демонстрировало давно появившуюся трещину среди них» [5].

Как было уже отмечено, в случае не прохождения ни одного из кандидатов, по правилам выборной «игры», должен был быть организован второй тур. Однако участвовать в нём могли лишь двое, набравшие больше голосов, чем все остальные. В качестве не прошедшего в следующий этап был избран Ж. Аманбаев.

Для победы на этих выборах А. Масалиеву или А. Джумагулову нужно было набрать не менее ста семидесяти шести голосов. Но история показывает, что повторное участие двух прошедших во второй тур кандидатов не дало им возможности стать первым Президентом республики.

Комментируя первую попытку проведения на кыргызской территории президентских выборов, хочется отметить, что, по сути, это был провал, и в какой-то степени проигрыш и ликвидация оставшегося авторитета Коммунистической партии Киргизии. Так как на следующих выборах главы государства из двенадцати выдвинутых кандидатур

подавляющая часть депутатов Верховного Совета XII созыва решила избрать А. Акаева, учёного по роду занятий, желающего радикально изменить общественно-политическую обстановку в стране. Избранный Президент был членом единственной государственной партии, но он не входил, как указал в своей монографии А. Князев, в состав правящей политической элиты [6].

О желании первого Президента страны А. Акаева изменить государственно-правовую систему, в частности отказаться от принципов советского управления, в своих трудах писал и отечественный учёный У. Чотонов. Он был убеждён, что идея введения института президентского правления и избрание в октябре того же года А. Акаева первым Президентом страны дало мощный импульс для развития плюрализма и ускорения демократических процессов в республике, начавшихся ещё с апреля 1990 года [7].

С первого дня своего президентства А. Акаев, как пишет У. Чотонов, стал исповедовать ценности демократии западного образца. Его политика была направлена на утверждение гражданского мира и национального согласия в Кыргызстане. Именно благодаря ему в течение 1990–1991 годов были созданы и стали активно функционировать ассоциации и национально-культурные центры представителей славянских народов («Славянский Фонд» и «Славянская Ассоциация»), дунган («Ассоциация советских дунган» (АСД)), корейцев («Чинсон»), уйгуров («Итти-пак»), Ассоциация советских турков (АСТУРК) и т. д.

Безусловно, такие стремления Президента А. Акаева можно оценить более чем просто положительно. Ведь на фоне произошедших в 1990 году в Ошской области межнациональных столкновений такой подход управления и объединения всех национальностей республики мог вести лишь к укреплению государственности.

Но это лишь «одна сторона медали», нужна оценка взаимоотношений главы государства А. Акаева не только с народом, но и с другими органами государственной власти. С момента введения института президентства, как отметил в своём диссертационном труде кыргызский учёный М. Кучуков, все «силы» первого Президента Респуб-

ки были направлены лишь на усиление своей власти [8].

С моей точки зрения, с вышеуказанным автором можно согласиться, но чтобы быть полностью солидарным с М. Кучуковым, есть необходимость остановиться на этом вопросе более подробно.

Так, после избрания Верховным Советом А. Акаева Президентом Республики глава государства взял курс на укрепление своих позиций и уменьшение влияния могущественного Центрального аппарата Коммунистической партии Киргизии.

Чтобы усилить свою власть, глава государства предпринимал разные попытки. Одной из них было создание Президентского совета [9].

Входить в этот совет могли лишь государственные и общественные деятели, народные депутаты СССР и Киргизской ССР, хозяйственные руководители, учёные, рабочие и крестьяне, обладающие политическим и жизненным опытом и представленные только самим президентом страны.

Анализируя полномочия этого Совета, мы делаем вывод, что он выполнял лишь вспомогательно-консультативные функции и, возможно, был предшественником будущего аппарата Президента страны. Совет, как видно из задач, не имел права заседать и принимать какие-либо решения без согласия Президента. В случае каких-либо погрешностей глава государства самостоятельно имел право сменить весь или часть состава Совета.

Учитывая то, что созданный главой государства совет просуществовал чуть меньше года, можно прийти к выводу, что он выполнил лишь миссию пробного этапа, в частности, ускорил принятие вышеупомянутой Декларации о суверенитете и подвёл страну к обретению форм независимости [10].

Вместе с тем, президенту «долго быть одному» не пришлось. Указом главы государства были созданы не один, а два координационно-совещательных органа – Консультативный общественно-политический совет и Государственный совет [11].

В соответствии с «Положением о Консультативном общественно-политическом совете при Президенте Республики Кыргызстан» совет осуществлял координацию интересов различ-



ных групп населения, общественных объединений и движений, способствуя при этом принятию президентом решений, имеющих общественную поддержку [12].

Что касается Государственного совета, то в соответствии с его положением в его задачу входила выработка таких рекомендаций: по реализации основных направлений внутренней и внешней политики; по обеспечению единства и взаимодействия исполнительной государственной власти и местного самоуправления на всех территориальных уровнях; по единообразному решению принципиальных вопросов государственной, экономической и социально-культурной жизни республики; по координации деятельности органов государственного управления в области внутренней и внешней политики; по наиболее полному осуществлению политических, экономических и личных прав и свобод граждан; по обеспечению государственной и общественной безопасности республики.

Таким образом, Президент Республики, создавая общественно-политический консультативный орган, в первую очередь желал легитимизировать свои решения. Он в некоторой степени хотел заручиться общественной поддержкой. Что касается Государственного совета, то глава государства этим, возможно, хотел разделить ответственность, вероятно, чтобы в неблагоприятных для него случаях не оставаться «крайним». Так, например, аргументировать сказанное мы можем двумя фактами. Во-первых, в самом акте глава государства, учитывая своё на тот момент не совсем прочное положение, решил указать, что он желает принимать *решения*, лишь *имеющие общественную поддержку*. Во-вторых, трансформацию «личной» ответственности в «общую» подтверждал и сам состав Государственного совета. В него, согласно его положению, входили сам Президент Республики Кыргызстан, Вице-президент Республики, Премьер-министр, государственные секретари Республики, председатели областных и Бишкекского городского Совета народных депутатов, министр внутренних дел республики, председатель Комитета государственной безопасности страны, председатель Государственного комитета республики по

управлению имуществом и поддержке предпринимательства. Более того, этот совет был ликвидирован после принятия страной первой независимой Конституции, в которой был установлен институт конституционно-правовой ответственности [13].

Оценивая степень важности существования Общественно-политического совета при Президенте Кыргызской Республики, просуществовавшего практически до 2003 года, можно заметить, что он выполнял не только вспомогательно-консультативные функции, но, если исходить из слов кыргызского народного писателя К. Акматова, являвшегося в то время членом этого Совета, выступал в некотором роде и механизмом главы государства, «сдерживающим» от принятия незаконных решений и неправомερных поступков [14].

Есть ли доля правды в словах К. Акматова, покажет, конечно, лишь время, но народный писатель в своей статье отметил, что если бы А. Акаев не расформировал в 2002 году этот Совет [15], то он бы сохранил его власть и не дал довести до мартовской революции [16].

Пожалуй, на этом исследование вышеуказанных советов стоит завершить и перейти к непосредственному анализу конституционно-правовых реформ, проведённых непосредственно Президентом Кыргызской Республики А. Акаевым.

Как показывает исследование, после принятия первой независимой Конституции Кыргызской Республики первый Президент страны стал обладать иными полномочиями, чем было ранее. В соответствии с Конституцией от 5 мая 1993 года, глава государства не представлял и не осуществлял государственную власть в Кыргызстане (ч. 2 ст. 7). Вместе с тем, он являлся всенародно избранным главой государства, выступающим гарантом незыблемости Конституции и единства государственной власти (ч. 1 ст. 6) [17]. Иначе говоря, кыргызский Президент занимал в системе государственной власти особое место.

Как глава государства, Президент страны был близок к исполнительной ветви власти. Это указывала ч. 1 ст. 42 Конституции Кыргызстана, в которой было сказано, что «контроль за работой Правительства Кыргызской Республики осуществляет Президент

Кыргызской Республики. Президент вправе председательствовать на заседаниях Правительства».

Что касается формирования исполнительной власти, то только Президент имел право вносить для утверждения в Жогорку Кенеш проект структуры Правительства. Более того, Президент Кыргызской Республики как глава государства сам подбирал кандидатуры на должности Премьер-министра и министров Кыргызской Республики, но он не имел права назначить их без согласия парламента. Что касается ответственности, то члены Правительства несли её непосредственно перед главой государства. Об этом отмечается в п. 4 ч. 1 ст. 46 «Основного закона», где было сказано, что «освобождение от должности членов Правительства и руководителей административных ведомств Кыргызской Республики» является независимым правом Президента. Однако таким же правом глава государства не обладал в отношении всего состава Правительства. Так, в случае прошения самим Премьер-министром он мог сделать это самостоятельно. Но в случае своего недовольства он должен был получить согласие Жогорку Кенеша.

Если отмечать «сильные» стороны этого поста, то в соответствии с Конституцией от 5 мая 1993 года кыргызский Президент имел право вмешиваться в сферу законодательной и судебной властей и в предусмотренных «Основным законом» случаях выполнять их функции. Так, например, в работу парламента он вмешивался путём права законодательной инициативы, также по своему желанию мог назначить референдум. Он имел право подписывать или возвращать на пересмотр принятые парламентом законы. Более того, в случае преодоления парламентом вето президента он имел право опротестовать в Конституционном суде Кыргызской Республики принятые Жогорку Кенешем законы или ратифицированные им межгосударственные договоры.

В соответствии с результатами референдума, Президент страны имел право распустить действующий созыв Жогорку Кенеша и назначить новые выборы.

Как уже было отмечено, согласно этому «Основному закону», Президент Кыргызстана выполнял параллельно функции и высшей судебной власти республики. Так, например, в соответ-



ствии с п. 6 ч. 4 ст. 46 глава государства имел право приостановить действие актов Правительства Кыргызстана, министерств, государственных комитетов и административных ведомств страны, глав местной государственной администрации в случае их несоответствия Конституции и законам Кыргызской Республики.

Конечно же, можно задаться вопросом, в связи с чем сформированный в 1990 году конституционно-правовой институт президента с принятием независимой Конституции стал обладать относительно «сильными» полномочиями? Мы полагаем, что вся проблема находилась в предыдущем «слабом» конституционно-правовом институте президента Кыргызской ССР. Ведь если исследовать правовые нормы о компетенции Президента Кыргызской ССР и его взаимоотношении с другими высшими органами государства, то можно сделать вывод, что «Закон об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Кыргызской ССР» фактически установили лишь систему «слабый Президент и сильный парламент». Как верно отмечают отечественные правоведы М. Укушев и Ж. Бокоев, такая система была направлена на то, чтобы Президент, с одной стороны, имел определённую самостоятельность в принятии решений и мог осуществлять формальный контроль за деятельностью высших и исполнительных органов [18]. Но с другой стороны, такое положение дел не позволяло ему действовать без согласия Верховного Совета, который был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесённый к ведению Кыргызской ССР [19].

Выводы. В целом можно сделать заключение, что учреждение государственно-правового поста Президента было не случайным. Конституционно-правовой институт главы государства должен был, в первую очередь, обеспечить развитие в республике политических и социально-экономических преобразований, гарантии деятельности и необходимого взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти, повышение ответственности и эффективности работы государственных органов и, исходя из общественной потребности, укрепить конституцион-

ный строй, права, свободы и безопасность граждан. Во-вторых, основной причиной избрания первого Президента путём косвенных выборов являлось исключение угрозы возможного «отторжения» и непонимания со стороны граждан с советским правосознанием нового для них государственного института и ликвидация вероятности больших государственных затрат и бесконечных выборов главы Республики. Что касается динамики его развития, то с момента учреждения и до принятия первой независимой Конституции Кыргызской Республики это можно назвать первым этапом конституционно-правовых реформ. В частности, этапом трансформации «слабого» президента в относительно «сильный» институт.

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской ССР «Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Кыргызской ССР» от 24 октября 1990 г. № 222-ХІІ // Текущий архив Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1990–1996 гг.
2. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 года № 273-ХІІ // Текущий Архив Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1990–2000 гг.
3. Шеримкулов М. Парламент независимого Кыргызстана. – Б., 1998. – С. 254.
4. Азиз К. Особенности становления и развития института президентства в зарубежных странах и в Кыргызской Республике // Право и политика. – 2011. – № 3. – С. 81–82.
5. Масалиев А. Страницы жизни и бедное наше общество. – Б., 1992. – С. 311–313.
6. Князев А.А. Векторы и парадигмы Кыргызской независимости (очерки постсоветской истории). – Б., 2012. – С. 31.
7. Чотонов У. Суверенный Кыргызстан: исторический анализ становления и развития : дис. докт. ист. наук. – Б., 1998. – С. 56.
8. Кучуков М.М. Основные этапы становления Жогорку Кенеша (парламента) Кыргызской Республики в 1990–2000-е годы : дис. докт. ист. наук. – Б., 2004. – С. 43.
9. Указ президента Кыргызской Со-

ветской Социалистической Республики «О положении о Президентском совете Кыргызской ССР» от 20 ноября 1990 года № 18 // Текущий архив президента Кыргызской Республики 1990–2012 гг.

10. Декларация о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 года № 273-ХІІ // Текущий Архив Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1990–2000 гг.

11. Указ президента Республики Кыргызстан «О советах при Президенте Республики Кыргызстан» от 20 августа 1991 года № 259 // Текущий архив президента Кыргызской Республики 1990–2012 гг.

12. Положение «О Консультативном общественно-политическом совете при Президенте Республики Кыргызстан» : Утверждено Президентом Кыргызской ССР от 20 августа 1991 года № 259 // Текущий архив президента Кыргызской Республики 1990–2012 гг.

13. Указ Президента Кыргызской Республики «Об упразднении Государственного Совета при Президенте Республики Кыргызстан» от 4 августа 1993 года № УП-225 // Текущий архив Президента Кыргызской Республики 1990–2012 гг.

14. Декларация «О государственной независимости Республики Кыргызстан» от 31 августа 1991 года № 578-ХІІ // Текущий архив Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1990–2000 гг.

14. Акматов К. «Даже если захочу, не смогу стать буддистом» // «Эркинтоо». – 2011. – 27 декабря.

15. Указ Президента Кыргызской Республики «О признании утратившими силу некоторых решений Президента Кыргызской Республики» от 16 февраля 2002 года УП № 44 // Текущий архив Президента Кыргызской Республики 1990–2012 гг.

16. Акматов К. «Даже если захочу, не смогу стать буддистом» // «Эркинтоо». – 2011. – 27 декабря.

17. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1993. – № 7. – Ст. 175.

18. Укушев М.К., Бокоев Ж.А. Президент Кыргызской Республики. – Б.: Шам, 1997. – С. 24–25.

19. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1993. – № 7. – Ст. 175.