

УДК 342.413 (575.2) (04)

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Ж. Тегизбекова – преподаватель

The article discovers essence of the democracy, legality and form of government in the Kyrgyz Republic. The main issues of the functioning of the constitutional system in the Kyrgyz Republic are opened widely in the article. The solutions of constitutional problems and possible form of governance in the view of the author appropriate to the Kyrgyz Republic.

В зависимости от того, как развивается конституционный строй в государстве, происходит развитие самого государства во всех его сферах. Основным “кирпичиком” конституционного строя является Конституция как Основной закон страны, в котором закрепляются наиболее важные характеристики государства. С наступлением 2007 г. в Кыргызстане произошли и существенные изменения конституционного характера: наша республика приняла новую редакцию Основного закона. Однако вопрос, насколько она будет стабильна и эффективна как источник действующего права в стране, в настоящее время остается открытым.

Конституция – это документ, на основании которого строится вся национальная система права. Конституция придает государству современного, конституционного типа необходимую легитимность. Обычно принимаемая при согласии подавляющего большинства населения, она фиксирует тот минимум общественного согласия, без которого невозможна свободная совместная жизнь людей в едином государстве и который обязуются уважать все граждане. Нормы Конституции предполагают стремление народа к построению демократического общества. Иначе говоря, Конституция – это совокупность общественных отношений, отражающих социальные, духовно-культурные, экономические и политические сферы

общества и государства. Она должна быть адекватной практике развивающихся общественных отношений, соответствовать требованиям принципов и норм международного права, общечеловеческим ценностям. Конституция характеризуется как общественный договор¹, субъектами которого, с одной стороны, является многонациональный народ Кыргызстана как первоисточник и носитель власти, а с другой – государство, его аппарат, депутаты, государственные служащие. Сущностью такого договора является демократия во всех ее формах и проявлениях. В Конституции нашей страны в частности провозглашено: “Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское социальное государство”². Основным законом представляет собой национальный паспорт Кыргызской Республики, в котором отражена сущность республики как национального суверенного демократического государства: его наименование, суверенность, территориальная целостность, форма правления, принципы организации и деятельности ветвей вла-

¹ Черняков А.А. Вопросы теории и практики реализации Конституции Казахской Республики // Вестник КРСУ. – 2003. – Т. 3. – №8. – С. 67.

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

сти, функционирование государственного и официальных языков. Именно в этом документе расписаны те принципы, по которым живет и будет жить наше общество в ближайшее время. Отдельное внимание, на наш взгляд, следует обратить на первую статью Конституции, содержащую базовые постулаты строительства конституционного государства. Все положения, включенные в содержание первой статьи Конституции Кыргызской Республики, составляют *основы конституционного строя Кыргызской Республики* и находятся под повышенной правовой охраной даже по сравнению с другими нормами Конституции. В частности установлено, что никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя.

Согласно Конституции, Республика (Кыргызстан) – суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство. Однако, что следует понимать под демократическим (1), правовым (2) и социальным (3) государством, и какова на сегодняшний день существующая форма правления государства (4) в Кыргызстане? Подробно мы постараемся рассмотреть указанные вопросы в данной статье.

1. Для начала постараемся выяснить, что же представляет собой понятие “демократия”, ее истоки и содержание. Хотя институты и формы демократии в разных странах могут варьироваться, существует некоторый комплекс принципов, норм и ценностей, без которых любой режим нельзя расценивать как демократический. В этом контексте интерес представляет “индекс демократии”, составленный К. Болленом на основе шести показателей¹. Первые три из них характеризуют уровень народовластия: честные и свободные выборы, система избрания законодательной власти. Другие три относятся к политическим свободам: свобода печати, свобода деятельности оппозиционных групп. Одним из важнейших принципов современной демократии является система разделения властей. Мерилом демократичности и правового характера современного государства стала его приверженность принципам и положениям Всеобщей

¹ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. – М., 1999. – С.43.

декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Без принципа неприкосновенности личности, без свободы слова и прессы, доступа к информации, касающейся общественных дел, демократия теряет смысл². Демократия предполагает разделение общества по многим параметрам, а также признание различных социально-политических сил, каждая из которых преследует свои собственные интересы. Это дает возможность установить равновесие и компромисс в обществе.

Наличие демократической конституции – показатель подлинной конституционности государства лишь в том случае, если она реально воплощена в государственной организации и неукоснительно исполняется органами власти, учреждениями и гражданами³.

У демократии, как и у других институтов, имеются свои недостатки и достоинства. Она представляет собой механизм решения возникающих в обществе проблем⁴. В стремлении заменить формальную демократию сущностной, социальной существует опасность слияния общества и государства, а, следовательно, и уничтожения демократии. В современной политической ситуации нельзя не обойтись без каких-либо погрешностей. Новые политические режимы, так называемые “новые демократии”, распространены во всем мире. Демократической волной охвачены многие страны, в том числе и Кыргызстан. Каждая страна имеет индивидуальные проблемы при строительстве демократического государства и требует отдельного подхода. Наличие подобных проблем является прямой предпосылкой для поиска нового пути демократизации. В этом аспекте возникает вопрос о совместимости восточных культур и традиций с западными институтами демократии и их ценностями и идеалами. Ведь демократия как понятие и институт зародилась и развивалась на Западе, в контексте западных культур. Для восточного человека большое значение имеет семья, чувство долга. В культурной матрице восточных

² Всеобщая декларация прав человека. – 1948. – 10 декабря.

³ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М.: Аспект Пресс, 1998. – С. 257.

⁴ Гаджиев К.С. Указ. соч. – С. 48.

народов при строительстве демократических институтов достигнут синтез своеобразной традиции и современности. Эти “новые демократии” представляют собой смешанные режимы. Демократия есть, прежде всего, шкала ценностей, определенная концепция человека и его места в обществе. Выживаемость демократии во многом зависит от того, что избиратели подразумевают под подлинной демократией.

Как и многие страны восточной культуры, Кыргызстан строит новую демократию, которая носит смешанный характер: содержит элементы прямой демократии и корпоративизма. Демократизация кыргызского общества происходила в условиях переходного периода, что обусловило нестабильность и непредсказуемость результатов. Первыми руководителями независимого Кыргызстана являлись представители старой советской системы с идеями построения социализма и коммунизма. Они были обращены в демократическую веру самим переходным периодом. Их деятельность основывалась на подражании другим государствам, которым удалось создать действующую, а не формальную демократию. Возможно поэтому первоначальный восторг от приобретенной свободы сменился разочарованием и неприятием демократии широкими слоями населения. Немало современных кыргызстанцев предпочитают старую советскую систему современному политическому режиму, обосновывая это лучшим экономическим положением населения при прежнем режиме. Возможно “легкой” победе демократии над авторитарным и однопартийным режимом в постсоветском Кыргызстане способствовало изменение внешних условий. Распад Советского Союза привлек внимание западных стран к постсоветским государствам. Западные доноры предоставляли помощь развивающимся государствам при условии перехода к демократическому режиму и либеральной политике экономического развития: принятие политического плюрализма, уважение закона, соблюдение прав и свобод человека, сокращение военных расходов и реализация программ перестройки экономики. С распадом СССР страна получила демократию, в значительной мере декларативную, но утратила экономическое благосостояние. Для многих в стране социа-

лизм ассоциируется с достатком, а демократия с бедностью и безработицей – в этом трагедия ее прихода в страну.

Может ли быть демократия в Кыргызстане вообще? Сопоставление Кыргызстана с другими странами по социально-экономическим параметрам подтверждает тезис о взаимосвязи уровня экономической и политической культуры. Результат для Кыргызстана неутешительный: демократия западного образца в нем не имеет под собой твердой почвы. И ее подобие может пока существовать только за счет внеэкономического базиса, прежде всего, доброй воли политического руководства и высокого уровня образованности населения. Но это довольно шаткий базис, на который трудно долго рассчитывать. Если мы хотим жить в условиях демократии, нам необходимо высокими темпами улучшать социально-экономические параметры и качество образования. Как отметил С. Хантингтон: “Один экономический успех не может гарантировать демократии. Но отсутствие экономического роста гарантирует поражение демократии”¹. Придавать демократии огромное значение, без оглядки на историю, культуру, природу страны, интересы народа нельзя. Поэтому важно быть готовым к новым трудностям, но при этом сохранить все лучшее, что было в прошлом. Нестабильность вокруг внутренне нестабильного Кыргызстана – это серьезнейшая угроза его национальной безопасности. Под строительство демократии Кыргызстан больше всех в регионе получил финансовую помощь от некоторых западных стран, в том числе и от США. Кыргызстан должен выбрать и реализовать собственный национальный тип демократии, учитывающий собственные национально-исторические традиции, обычаи, политико-культурные корни.

2. С понятием демократического государства тесно связан термин “правовое государство”. Кыргызская Республика провозглашается правовым государством. *Правовое* государство – реальное воплощение идей и принципов конституционализма, поскольку завершенность процесса формирования конституционного государства, закрепление принципа ограничения

¹ Гаджиев К.С. Указ. соч. – С. 42.

его компетенций с помощью специальных институтов и законов, исходящих от народа, и характеризует понятие “правового государства”¹. Изучение явления правового государства может показать путь, формы, методы, которые целесообразно использовать в сложившейся ситуации при создании правового государства в Кыргызстане. Реальная политическая практика нашего государства, провозгласившего себя правовым, нередко расходится с нормами Конституции. Хотелось бы отметить, что практика формирования правовой государственности всюду имеет свои особенности. Можно, однако, выделить и общие черты, определяемые тем, что граждане стран, в которых достигнуты успехи в строительстве правового общества, стремились к свободе, подлинному праву, обеспечению своих прав и свобод, приоритету права над государством. Формирование правового государства в той или иной мере сопряжено с наличием необходимых для этого условий². Среди них важное значение имеет достаточно высокий уровень развития экономики, культуры, нравственности, духовного потенциала общества. Правовое государство – политическое оформление гражданского общества, сферы общественной жизни, где действуют развитые демократические институты, имеют место самоуправление, инициатива и активность граждан и их организаций. В таком государстве соблюдаются права и свободы человека и общества; право приоритетно по отношению к государству; признается и соблюдается независимость суда как защитника гражданина в его отношениях с государством. Гражданское общество представляет собой общество равноправных людей, свободно проявляющих свою индивидуальность и творческую инициативу. В правовом государстве реализуется принцип разделения властей, эта система сдержек и противовесов позволяет обществу защищать себя от попыток узурпации власти, от злоупотреблений³.

¹ Соколов А.Н. Правовое государство. Идея, теория, практика. – Курск, 1994. – С. 64.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // Государство и право. – 1995. – №4.

³ Там же.

О последовательном проведении в жизнь принципа разделения властей можно говорить лишь в том случае, если наряду с законодательной и исполнительной достаточно активно себя проявляет и пользуется независимостью судебная власть⁴.

Конституция КР признает, что судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам⁵. Судебные органы и судьи действуют на основе закона. По мере продвижения Кыргызстана по пути демократических реформ и преобразований принцип разделения властей в стране все более наполняется реальным содержанием. Однако сегодня необходимы реформы суда и особенно системы исполнения судебных решений. За короткий срок просто невозможно создать стройную правовую систему, обеспеченную, с одной стороны, качественными и не противоречащими друг другу нормативными актами, а с другой – эффективными правоохранительными институтами.

Правовое государство есть суть системы общественных отношений, формирующихся на основе общегуманистических и естественно-правовых начал и функционирующих в соответствии с общепризнанными принципами и нормами внутригосударственного права⁶.

Для правового государства характерными признаками являются: верховенство закона во всех сферах общественной и государственной жизни; реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития; взаимная ответственность государства и личности, обязательность закона не только для граждан, но и самого государства, строгое исполнение требований закона; господство в государстве принципа законности; осуществление государством эффективного контроля за исполнением законодательства⁷.

Согласно этому положению, Конституция Кыргызской Республики имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М., 1999. – С. 116.

⁵ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо. – 2007. – 16 января.

⁶ Баглай М.В. Указ. соч. – С. 115.

⁷ Стрекозов В.Г. Конституционное право России. – М., 1997. – С. 41.

ся на всей территории Кыргызской Республики. Законы и правовые акты, применяемые в государстве, не должны противоречить Конституции. В Основном законе закреплён другой характерный признак правового государства – органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Кыргызской Республики и законы.

3. Согласно положениям Конституции, Кыргызстан – социальное государство, что явилось значительной новеллой новой редакции Основного закона. В отличие от КР Российская Федерация ввела данное положение в редакцию Конституции ещё 1993 г.¹

Под *социальным* государством или государством всеобщего благоденствия понимается государство, стремящееся к обеспечению каждому гражданину достойных условий существования, социальной защищённости, участия в управлении производством, а в идеале примерно одинаковых жизненных шансов, возможностей для самореализации личности в обществе². Деятельность такого государства направлена на всеобщее благо, утверждение в обществе социальной справедливости. Социальное государство всецело занято перераспределением, а все меры по перераспределению по самой своей природе становятся все более дорогими. Задачи, которые это государство призвано решить, всегда носят индивидуальный характер, тогда как применяемые им инструменты всегда являются общественными. Социальное государство нуждается в формировании бюрократического аппарата, а он-то и не способен разглядеть индивидуальные запросы, для удовлетворения которых был создан.

В справедливом – по труду – распределении создаваемого капитала и заключаются суть и смысл существования социального государства. А размер оплаты труда диктуется согласно конституционному закону, где сказа-

но, что политика государства “направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека”³.

Статья 27 Конституции Кыргызской Республики указывает: “Гражданам Кыргызской Республики гарантируется социальное обеспечение в старости, в случае болезни и утраты трудоспособности, потери кормильца в порядке и случаях, предусмотренных законом. Пенсии, социальная помощь в соответствии с экономическими возможностями общества должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума”. Статья 28 устанавливает: “Граждане Кыргызской Республики имеют право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род занятий, на охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд и социальную защиту не ниже установленного законом прожиточного минимума”. Из чего следует, что гарантированный размер оплаты труда, обеспечивающий достойную жизнь и развитие человека, должен устанавливаться исходя из необходимости как минимум простого воспроизводства его ресурсов, включая выращивание потомства. Но в нашей стране минимальная гарантированная зарплата составляет всего лишь около 320 сомов, а прожиточный минимум в виде стоимости официально выделенной потребительской корзины, совершенно не соответствует реальной жизни. Проблема эта в основе своей не социальная, а макроэкономическая, решить которую можно только построением экономики, ориентированной в первую очередь на развитие и насыщение внутреннего рынка.

Задача современной политики состоит в том, чтобы всеми средствами обеспечить социальный прогресс в сочетании со стремлением к оптимальной занятости и гибкой государственной системе социальной поддержки населения⁴. В современных экономических ус-

¹ Конституция Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – С. 4.

² Страшун Б.А. Конституционное (государственных) право зарубежных стран. – М., 2001. – С. 132.

³ Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 2001. – С. 98.

⁴ Кочербаева А.А. Социальная защита малообеспеченных и уязвимых групп населения // Вестник КРСУ. – 2006. – Т. 6. – №6. – С. 24.

ловиях должна измениться роль государства и руководства на местах в области социальной защиты уязвимых слоев населения.

Следует заметить, что государственная экономическая политика – это управление отношениями различных общественных классов и групп, осуществляемое по неким критериям во имя достижения определенной цели. В социальном государстве экономическая политика должна быть направлена на достижение баланса интересов общественных классов и групп, основанного на объективном – каждому по труду – распределении создаваемого общественного продукта.

Что нужно сделать, чтобы Кыргызстан стал социальным государством? На наш взгляд, государственная социальная политика должна быть направлена на смягчение таких негативных тенденций, как снижение уровня жизни населения: пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, молодежи; усиливающееся имущественное и социальное расслоение населения; расширение масштабов безработицы.

Социальное государство является очередной ступенью эволюционного развития государственности. Объективные причины его возникновения связаны с изменением роли человека на производстве, когда ведущее отношение “государство – личность” пришло на смену отношению “государство – общество”. Социальное государство “обязано поддерживать абсолютное равенство в правах для всех различных общественных классов, для отдельной частной самоопределяющейся личности посредством своей власти”¹. Оно обязано способствовать экономическому и общественному прогрессу всех своих граждан, так как, в конечном счете, развитие одного выступает условием развития другого, и именно в этом смысле говорится о социальном государстве. Провозгласив себя социальным, наше государство взяло на себя ответственность за благосостояние граждан, обеспечение доступности социальной поддержки всем членам общества, создание государственной системы социального обеспечения и социальной защиты, введение бюджетного финансирования социальных

¹ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. – М., 1991. – С. 32.

программ и новые механизмы социальной политики в виде государственного социального страхования, и должно стать доминирующим субъектом социальных функций в обществе. Хотелось бы отметить, что социальное государство является итогом цивилизационного развития. Цель построения социального государства в Кыргызской Республике закреплена в новой редакции Конституции.

4. Строеение государства традиционно характеризуется *формой правления*. Устойчивая система государственного устройства является важнейшим элементом стабильного развития любого государства. Форма правления определяет порядок прихода к власти высших органов государства и порядок их взаимодействия между собой и населением. Высшими органами государства в Кыргызстане являются: Президент; Жогорку Кенеш; Правительство и суды.

Различают следующие республиканские формы правления:

- ☞ президентская;
- ☞ парламентарная;
- ☞ премьер-президентская;
- ☞ президентско-парламентская.

Эти системы различаются согласно тому: 1) каким способом избирается глава государства и 2) перед кем несет ответственность Правительство (т.е. кто отправляет правительство в отставку).

Каждая из названных форм правления имеет свои преимущества и недостатки². Если разрабатывать эти формы правления неправильно, то каждая из них может функционировать в неверном направлении, как это случилось с действующей в Кыргызстане системой, которая способствует уклонению от ответственности и Президента, и Жогорку Кенеша, когда избиратели не могут определить, кого благодарить или осуждать за проводимую в стране политику. А это приводит к утрате подотчетности избираемых народом государственных органов самому народу. Деятельность исполнительной ветви ухудшается из-за невозможности получить законы, которые ей нужны, а деятельность парламентариев портится от возможности не отвечать за качество принимаемых ими законов. Ни исполнитель-

² Пугачев В.П., Соловьев А.И. Указ. соч. – С. 264.

ная власть, ни парламент не могут эффективно действовать. В этой системе не существует механизмов для разрешения противоречий между президентом и парламентом.

Жогорку Кенеш в такой системе не имеет реального контроля над исполнительной ветвью власти и не может ее сдерживать. Он становится больше палатой для разговоров, чем законотворческим или сдерживающим органом. Эта проблема может быть усугублена тем фактом, что Президент, в отличие от парламентарного Премьер-министра, является фактически неуязвимым в течение своего срока полномочий. Досрочное смещение Президента, который потерял доверие людей, чрезвычайно сложно осуществить в соответствии с Конституцией. Такая процедура президентской системы, как импичмент, который выносятся Президенту законодателями в случае совершения им только тяжкого преступления, требует много времени для своего осуществления и зависит от должностных лиц, иногда подвластных Президенту или связанных с ним.

Президентская система более склонна к авторитарному правлению, поскольку она больше основана на концентрации власти в руках одного человека. Всенародно избранный президент со своими сторонниками может разрушить ключевое преимущество этой системы – сдержки и противовесы. Поэтому в большинстве президентских республик в развивающихся странах система сдержек и противовесов фактически не действует или действует слабо. При президентском правлении не существует способа держать Президента подотчетным. Разделение власти дает ему возможность избежать обвинений на очередных выборах, переложив ответственность на парламент, особенно если в нем преобладает оппозиция.

Таким образом, сегодня речь идет о выборе государственной системы, а не о конкретных личностях, не о том, кто конкретно (какой человек) будет Президентом, или депутатом, или Премьер-министром. Выбор формы правления не является вопросом о том, какая система лучшая, но, скорее, о том, что больше подходит для Кыргызстана. Мы должны выбрать эффективную форму правления, которая покончит с существующей неопределенностью

и безответственностью государства перед народом за судьбы страны. Существовавшая до сих пор президентско-парламентская система показала, что исполнительная двуглавая власть не является эффективной, поскольку эффективное правительство должно отвечать нескольким требованиям:

- во-первых, правительство должно быть демократичным – служить народу. Избранные должностные лица должны быть подотчетными перед народом за свои действия. Вероятность того, что избранные должностные лица будут злоупотреблять властью, должна быть минимизирована;
- во-вторых, важны экономические результаты проводимой политики. Экономические успехи страны должны определяться в сравнении с другими странами. Государственное управление, отвечающее ожиданиям граждан, обладает их поддержкой. Во всем мире считается, что парламентарная система является лучшей основой для укрепления демократии. Сложившаяся сегодня ситуация и наш печальный опыт с президентско-парламентской системой заставляют нас сегодня быть более решительными и выбрать то, что уже испытали многие экономически благополучные страны.

Кыргызстану нужно поднимать экономику. Ряд западных исследователей, изучив 135 стран мира, сделали вывод, что демократия может выжить даже в беднейших странах, если они смогут начать развиваться, если снизят неравенство, если международный климат благосклонен и если они имеют парламентарную форму правления. Демократия, скорее всего, погибнет там, где беднейшие страны не развиваются. Возможно, на демократическое развитие Кыргызстана повлияет установление парламентарной формы правления, которая, на наш взгляд, наиболее применима к правовой системе нашей страны.

В целом парламентарные системы имеют стабильный демократический порядок, в экономически слабых государствах выживают в два раза чаще, чем президентские, более распространены в экономически сильных государствах. Выбор всякой формы правления должен быть основан на достижениях науки об обществе и человеке и, прежде всего – политологии и

конституционного права. Парламентарная система способствует построению сильного эффективного государства, которое будет работать в интересах всего народа и обеспечит сохранение суверенитета и территориальной целостности нашего государства, а также представительство основных групп населения как в парламенте, так и в правительстве страны.

Конституция как Основной закон государства регулирует наиболее важные коренные общественные отношения. Она не предназначена для детального регулирования конкретного вида общественных отношений. В этой связи Конституция должна носить стабильный долгосрочный характер. Отсутствие этого ка-

чества свидетельствует о несовершенстве и неэффективности Конституции как Основного закона государства. Этот документ обладает верховенством в системе законодательных актов государства. На ее нормах и принципах базируется все текущее законодательство.

Кыргызстан должен еще более консолидировать свои усилия в деле построения и становления демократического, правового и социального государства.

Благополучно существующие демократия, правовые основы, социальное равновесие и успешно выбранная форма правления государства – залог успеха любой страны.