67.401
Р-19

КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
КАФЕДРА ЮНЕСКО
«КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА»

ЭРКИНБЕК РАКИМБАЕВ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

АРМЕНИЯ
ГРУЗИЯ
КАЗАХСТАН
КЫРГЫЗСТАН
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
СЛОВАКИЯ
ТУРКМЕНИСТАН
ФИНЛЯНДИЯ

КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

КАФЕДРА ЮНЕСКО
«КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ГЕНДЕРНАЯ ПОЛИТИКА»

РАКИМБАЕВ ЭРКИНБЕК НУРУДИНОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ И КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

АРМЕНИЯ ГРУЗИЯ

КАЗАХСТАН КЫРГЫЗСТАН

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

СЛОВАКИЯ ТУРКМЕНИСТАН

ФИНЛЯНДИЯ

БИШКЕК
2008

Кыргыз Республикасынын Президентинин алдындагы башкаруу Академиясынын Илимий Техникалык Китепканасы
№ 14627

УДК 342
ББК 67.99 (2Ки) 01
Р 19

Рекомендовано к изданию кафедрой ЮНЕСКО «Конституционное право и гендерная политика» Кыргызско-Российского Славянского университета

Рецензенты:

Дуйсенов Э.Э., доктор юридических наук, профессор, ректор Ошского государственного юридического института;

Мухамеджанов Э.Б., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Конституционного права факультета международных отношений и правоведения Казахского Национального университета имени Абая;

Малиновский В.А., доктор юридических наук, профессор, член Конституционного совета Республики Казахстан;

Бидильдаева Г.А., кандидат юридических наук, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики

Р 19 **Ракимбаев Э.Н.**
Конституционно-правовые основы системы народовластия в зарубежных странах и Кыргызской Республике. – Б. «Салам», 2008. – 292 с.

ISBN 978 – 9967 – 05 – 483 – 7

Обретение государством суверенитета и появление на политической карте мира независимой Кыргызской Республики обусловили потребность изучения и выработки отечественной модели организации системы народовластия.

Данная монография является попыткой проанализировать конституционно-правовые основы системы народовластия в Кыргызской Республике, выявить проблемы развития институтов системы народовластия, выработать рекомендации по формированию эффективной системы народовластия, содержащей принципиально новые взаимоотношения народа и институтов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, политических партий и других и институтов системы народовластия, а также развитию конституционно-правовой ответственности высших государственных органов и высших государственных должностных лиц в Кыргызской Республике.

Рекомендуется работникам органов государственной власти, преподавателям и студентам юридических вузов и факультетов, аспирантам, государственным и муниципальным служащим, а также широкому кругу читателей.

Р 1203020100 – 08

УДК 342
ББК 67.99 (2Ки) 01

ISBN 978 – 9967 – 05 – 483 – 7

© Ракимбаев Э.Н., 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 5
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ 10
1.1. Теоретические основы системы народовластия 10
1.2. Институты непосредственной и представительной демократии в системе народовластия 21
1.3. Конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и высших должностных лиц 38
1.4. Методологические основы исследования проблем системы народовластия 50
ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДИЗАЙН СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 65
2.1. Конституционные основы системы народовластия в странах Азии и Европы: Армения, Грузия, Туркменистан, Словакия, Финляндия, Казахстан, Россия 65
2.1.1. Основные характеристики государств 67
2.1.2. Стабильность конституций 74
2.1.3. Институты системы народовластия и их конституционно-правовая ответственность 76
ГЛАВА III. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 104
3.1. Конституционно-правовые основы системы народовластия в Киргизской Советской Социалистической Республике 104
3.2. Принцип разделения власти в системе народовластия в Кыргызской Республике 118
3.3. Политическая система Кыргызской Республики 133
ГЛАВА IУ. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 145

4.1. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике 145
4.2. Конституционная характеристика Кыргызской Республики 157
4.3. Генезис и оптимизация институтов системы народовластия и их конституционно-правовой ответственности 170
4.3.1. Референдум и выборы в Кыргызской Республике 170
4.3.2. Президент Кыргызской Республики 180
4.3.3. Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики 191
4.3.4. Правительство Кыргызской Республики 204
4.3.5. Судебные органы Кыргызской Республики 222
4.3.6. Выборные должностные лица и институты демократии в системе местного самоуправления 234
4.3.7. Политические права и свободы граждан в системе народовластия в Кыргызской Республике 244
4.4. Концептуальные основы оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике 263
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 271
СПИСОК использованных источников и литературы 273

Моим родителям –
маме Алтын и отцу Нуруйдуну
посвящается

ВВЕДЕНИЕ

В условиях нестабильности социально-экономической и политической ситуации в Кыргызстане встает вопрос поиска эффективной системы народовластия и оптимальной модели развития государства.

Изучение конституционных основ разделения власти и становления подлинного института народовластия в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, а также дальнего зарубежья представляется крайне важным, актуальным и полезным. Обращение к историческому, в том числе кыргызскому опыту становления и развития институтов народовластия, несомненно, представляет большой интерес.

В практике построения новой кыргызской государственности одними из важнейших вопросов являются вопросы организации и осуществления системы народовластия.

Исследование различных аспектов системы народовластия, использования теории разделения власти, изучение опыта становления и развития государственной власти в разных странах и построение на их основе оптимальной и эффективной функционирующей системы народовластия является весьма актуальными для современной юридической науки Кыргызстана.

Одна из основных проблем возникает в связи с тем, что современная система народовластия, созданная в Кыргызстане в транзитный период, недостаточно эффективная и не до конца оформившаяся. До сих пор не использованы все резервы создания и совершенствования системы народовластия. И это обуславливает настоятельную потребность в глубоком анализе общественно-политических и конституционно-правовых концепций, положенных в основу Консти-

туции Кыргызской Республики, чтобы скорректировать их с учетом реального опыта и перспектив государственного строительства[1].

Современное состояние системы народовластия в Кыргызской Республике показывает, что ее реформа осуществляется бессистемно, сказывается влияние прежних властных отношений тоталитарного государства.

Активно используются прежние формы и методы, присущие командно-административной системе власти (например – 4-уровневая система управления в республике). Этому способствует не совершенность законодательства республики, которое замедляет подлинную реализацию принципа разделения власти, закрепленного в Конституции Кыргызской Республики.

Осуществляя анализ конституционно-правовых основ и генезиса системы народовластия Кыргызской Республики, мы нацелены на выявление основных недостатков и проблем развития институтов системы народовластия, выработку теоретических основ ее совершенствования, разработку инновационной, концептуальной модели системы народовластия, содержащей принципиально новые взаимоотношения народа и институтов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, политических партий и др.

Не претендуя на всеобъемлющий охват вопросов и проблем, нами ставится задача проведения анализа, обобщения отечественного и зарубежного опыта и систематизации позитивных и негативных сторон отечественного и зарубежного опыта формирования системы народовластия, государственного управления местного самоуправления вкупе в соотношении с действительностью конституционно-правовых преобразований, выявления основных проблем и выработки соответствующих рекомендаций по их решению.

Автор исходит из того, что Кыргызская Республика полноценно демократически начала складываться совсем недавно – с исторического провозглашения Верховным Советом Кыргызстана 15 декабря 1991 года Декларации о суверенитете, принятия 31 августа 1991 года Декларации о независимости Республики Кыргызстан и принятия Конституции Кыргызской Республики в 1993 году.

[1] См., например, Тургунбеков Р.Т. Конституционный строй Кыргызской Республики. – г.Бишкек, 1996. – С.53–60; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН "Демократизация в Кыргызстане". Б:. Кыргызстан, 1998. – 296 с.

Важным этапом в становлении суверенного Кыргызстана явились организация системы народовластия и формирование институтов государственной власти в Кыргызской Республике. Принцип формирования системы народовластия, становления институтов государственной власти в республике основан на принципе разделения власти. Конституция Кыргызской Республики (ст. 7, п. 2) установила, что: «государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, предоставляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом Кыргызской Республики; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия»[2].

В Кыргызстане народовластие имеет многовековую историю. Однако мы ограничиваемся изучением транзитного периода развития суверенного Кыргызстана. В государственно-правовом строительстве Кыргызстана существенную роль сыграли Конституции 1929, 1937 и 1978 годов. Эти Конституции предусматривали не только различную структуру Кыргызстана, но и корректировали государственно-правовой статус республики, принципы взаимоотношений с другими ветвями власти.

Обращение к данной теме обусловлено своеобразием переходного периода от централизованного к демократическому, имеющим конституционную основу, методам управления после распада СССР. Необходимость демократизации политического режима, создание конституционных основ разделения власти, внедрение парламентаризма, светского характера в Кыргызстане также побуждает к изучению отечественного опыта. В сравнительно-правовом аспекте кыргызский опыт формирования системы народовластия, становления государственности и реализация принципа разделения вла-

[2] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики», Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек – 2007. № 21. – С. 60.

сти, в определенной степени, может быть использован в ряде стран Содружества.

В первой главе «Теоретические и методологические основы системы народовластия» автор анализирует теоретические и методологические основы системы народовластия, рассматривает формы непосредственной и представительной демократии, конституционно-правовую ответственность институтов системы народовластия.

Во второй главе «Конституционный дизайн системы народовластия в зарубежных странах» автор впервые обосновал инновационный подход и тщательно проанализировал зарубежный опыт развития системы народовластия таких стран, как Армения, Грузия, Туркменистан, Словакия, Финляндия, которые имеют идентичные с Кыргызстаном условия, критерии (территория, население, система государственного устройства и т.д.), а также опыт Казахстана и Российской Федерации.

Третья глава «Ретроспективный анализ развития системы народовластия в Кыргызской Республике» посвящена изучению конституционно-правовых основ системы народовластия в Киргизской ССР, раскрыты место и роль принципа разделения власти в системе народовластия, рассмотрена современная политическая система Кыргызской Республики.

В четвертой главе «Конституционно-правовые основы и оптимизация системы народовластия в Кыргызской Республике» автор представил конституционную характеристику Кыргызской Республики и раскрыл компоненты и институты системы народовластия, их конституционно-правовую ответственность. Осуществлен анализ системы государственного управления, местного самоуправления и эффективности институтов системы народовластия в политическом, экономическом и социальном развитии, выявлены проблемы и выработаны соответствующие предложения по оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике.

Представлена инновационная модель оптимизации системы народовластия, государственного управления и местного самоуправления.

В представленной монографии применяются новые подходы в комплексном изучении системы народовластия, систематизации институтов и компонентов зарубежного и отечественного опыта, системы государственного управления и местного самоуправления; политических прав и свобод граждан; референдума, выборов и конституционной ответственности: президента, депутатов парламента, членов правительства, высших должностных лиц центральных государственных органов, судебных органов и органов местного самоуправления.

Автор данной работы принял участие в разработке законопроектов Кыргызской Республики, таких как: «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», «О муниципальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О муниципальной службе», «О жамаатах (общинах) и их объединениях» и др. Также является одним из авторов разработки проекта Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики в 2002 году, проектов постановлений Правительства Кыргызской Республики по реализации данной Национальной стратегии. Является автором целого ряда публикаций, учебно-методических пособий по вопросам и проблемам конституционной теории и практики, государственного управления и местного самоуправления.

Конечно, вряд ли возможно в рамках одной работы подвергнуть исследованию все стороны такого многогранного правового феномена, как народовластие в конституционном праве. Однако автор надеется, что проведенный им анализ будет способствовать разработке единого научного подхода и методологии изучения этого сравнительно не молодого института конституционного права.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ

1.1. Теоретические основы системы народовластия

Народовластие – этого сложное, многоаспектное политическое явления. Осуществляя ретроспективный анализ общественно-политического развития, можно определенно отметить, что среди достижений человеческой цивилизации институт народовластия занимает особое место. Народовластие является одной из главных основ конституционного строя любого демократического государства, в том числе Кыргызской Республики. В этой связи проблемы народовластия стали предметом изучения юридической науки. В данном случае нас интересует юридическая природа и сущность системы народовластия. Следует отметить, что принцип народовластия в современном демократическом мире признается в качестве фундаментального принципа формирования и функционирования институтов системы народовластия, государственных органов и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, политических партий и др.

Рассмотрим дефиниции, связанные с институтами системы народовластия. Это такие ключевые термины и понятия, как «государство», «демократия», «народ», «права народа», «власть», «народовластие», «институты народовластия», «система народовластия», «государственная власть», «политическая власть», «политические институты», «местная власть», «государственное управление», «органы государственного управления», «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», «территориальные органы самоуправления», «выборы», «избирательное право», «референдум», «местный референдум», «курултай», «сходы» (собрания) граждан, «митинги», «шествия», «генезис» и др. Понятий и терминов связанных с системой народовластия, очень много, некоторые из них еще окончательно не сложились.

Следует отметить, что в данной работе не ставится задача детального исследования сущности, значимости большей части терминов и понятий, указанных нами выше. Они раскрыты, в определенной степени, как российскими, так и отечественными учеными.

Нами будут представлены, наиболее точные, на наш взгляд, устоявшиеся, общепризнанные их определения. Рассмотрение этих и ряда других понятий обусловлено лишь необходимостью постоянного использования их в настоящей работе. С этой точки зрения в данном параграфе речь пойдет только о юридических аспектах содержания этих терминов и понятий, отражающих существенные признаки предмета или явления, толкование слова, уточнение содержания используемых понятий, применительно к проблематике народовластия.

Прежде всего, мы рассмотрим понятие «генезис». Дефиниция «Генез(ис)» (гр. genesis происхождение) – вторая составная часть сложных слов, соответствующая по значению словам «род», «происхождение» и обозначающая: связанный с процессом образования, возникновения и последующего развития. Генезис (гр. genesis) – происхождение, возникновение; процесс образования и становления развивающегося явления.[3]

Кузин Ф.А. определяет генезис как процесс образования и становления какого-либо природного или социального явления.[4]

В данном исследовании под дефиницией «генезис» мы понимаем процесс образования и становления развивающегося явления, т.е. наше исследование рассматривает конституционно-правовые реформы и процесс образования, становления и развития системы народовластия в Кыргызской Республике (далее – КР).

Мы согласны с точкой зрения Борубашева Б.И. и Галиевой З.И., которые утверждают, что проблема народовластия, государства и государственной власти – одна из центральных и самых сложных в юридической науке[5].

---

[3] Современный словарь иностранных слов:/Изд-во «Рус. яз».– Ок. 20 000 слов.– М.: Рус. яз., 1993.–740 С. 143.

[4] Кузин Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты. Практическое пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов.– 2- е изд., доп. – М.: Ось-89. 2001.– С 38.

[5] См.: Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций/Кыргызско-Российский Славянский университет. – Бишкек. 2004. – 256 с.; Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т. Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. 349 с.; Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002.– 832 с.; История политических и правовых учений. 2-е изд./ Под общ. Ред. В.С.Нерсесянца. – М., 1998; Мухаев Р.Т. хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М., 2000; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. – М., 1998. Другие источники см. ниже.

Козлова Е.И. Кутафин О.Е отмечают, что в соответствии с Конституцией России (ст. 1) Российская Федерация есть демократическое государство и его демократизм находит выражение, прежде всего, в народовластии, разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную, политическом многообразии; местном самоуправлении[6].

Кудинов О.А. рассматривает народовластие как фактическое осуществление народом государственной власти и местного самоуправления непосредственно или через избираемые им органы[7].

Следует отметить, что дефиниции «народ» и «власть» являются сложными понятиями в юридической науке, и требуют специального рассмотрения. Более того, в политической и государственной правовой теории т.н. «социалистических» стран часто не проводится различие между понятиями «народовластие» и «демократия».

Так, демократия (гр. demokratia – demos народ, + kratos власть – 1) форма государственного устройства, основанная на признании народа источником власти, на принципах равенства и свободы; при демократии официально признается власть большинства при соблюдении прав меньшинства, равноправие граждан, верховенство закона (правовое государство), разделение властей (законодательной, исполнительной, судебной), выборность основных органов государства. Различают непосредственную демократию, при которой основные решения принимаются всеми гражданами, имеющими право голоса, и представительную демократию, при которой решения принимаются выборными учреждениями[8].

Дефиниция «демократия» несет конкретно-историческую нагрузку, имела различное содержание и понятие в разное время. Лучше всех демократию охарактеризовал Авраам Линкольн, который в своих трудах отметил, что «демократия – это правительство всего народа, во имя народа и для народа»[9]

[6] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 54.

[7] Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось – 89», 2007. – С. 38.

[8] Современный словарь иностранных слов:/Изд-во «Рус. яз».– Ок. 20 000 слов.– М.: Рус. яз., 1993.–740 С. 186.

[9] А. Линкольн. Собр. Соч. Т. 5, с. 69

На наш взгляд, наиболее четко и ясно раскрыл дефиницию «демократия» Джошуа Муравчик, который, определяя понятие «демократия», утверждает, что поскольку этот термин используется неправильно, важно указать основные характеристики, определяющие, относится то или иное государство к демократическим или нет. Джошуа Муравчик сводит их к следующим трем позициям. «Во-первых, высшие государственные чиновники должны избираться в результате свободных и честных выборов. Это означает, что каждый гражданин имеет право баллотироваться на государственный пост и голосовать на выборах»[10]. Джошуа Муравчик в качестве примера отмечает, что в ЮАР в условиях апартеида проводились альтернативные выборы, но чернокожие были лишены возможности голосовать. Это не демократия. В Иране избираются президент и высший законодательный орган, но многие кандидаты были отстранены от участия в выборах руководителями духовенства, а все избираемые чиновники подчиняются невыборным религиозным советам. «Это тоже не демократия», – подчеркивает Джошуа Муравчик.

Во-вторых, должна быть обеспечена свобода самовыражения, то есть свобода слова, печати, собраний и т.п. Здесь также возможны незначительные отклонения, – подчеркивает Джошуа Муравчик, но такая страна, как Сербия, где средства массовой информации в основном монополизированы режимом, а немногочисленные независимые газеты и радио- и телевизионные станции подвергаются юридическому и физическому преследованию, не может считаться демократией, пускай хотя там даже прошли альтернативные выборы.

В-третьих, должно превалировать верховенство закона. Когда человека обвиняют в совершении того или иного преступления, он должен быть уверенным в том, что его дело будет рассмотрено судом объективно, а в не соответствии с указаниями, данными судье политическими властями. Аналогичным образом любой гражданин, подвергшийся несправедливому обращению со стороны государственного чиновника, должен иметь определенные

[10] Джошуа Муравчик. Демократия: право всех наций// Электронные журналы Госдепартамента США. Вопросы демократии. На пути к Сообществу Демократических государств. – Vienna.– 2000 – С. 38.

средства правовой защиты. Таким образом, Малайзия, к примеру, отмечает Джошуа Муравчик, не может считаться демократической страной даже несмотря на то, что недавно там прошли выборы, потому что лидер оппозиции содержится в тюрьме на основании обвинений, которые, вне всякого сомнения, были спровоцированы президентом[11].

Вопрос о народовластии, как одной из главных основ конституционного строя Российской Федерации, в известной степени освещается в работе В.В. Пылина «Избирательное и референдумное право Российской Федерации».[12]

По мнению Пылина В.В., народовластие составляет главный смысл и содержание демократии в ее современном общепринятом понимании. Он утверждает, что «В современном обществе *демократия* означает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов и органов местного самоуправления, свободу и равенство граждан, не отчуждаемость прав человека, верховенство закона, конституционализм, политическое и идеологическое многообразие»[13].

Пылин В.В. (также как Козлова Е.И. и Кутафин О.Е) утверждает, что «Народовластие в основном тождественно понятию «народный суверенитет». Само понятие «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа, и оно состоит из двух категорий: «народ» и «власть, представляющая собой сложные явления, которые требуют специального рассмотрения»[14].

«Народная власть» – власть, избранная народом и служащая его интересам. «Народовластие» – власть народа, демократия. Синонимы: «народодержавие», «народоначалие», «народоправление», «народоправство»[15].

[11] Джошуа Муравчик. Демократия: право всех наций// Электронные журналы Госдепартамента США. Вопросы демократии. На пути к Сообществу Демократических государств. – Vienna.– 2000.–С. – 39.

[12] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – 561 с.

[13] Там же, с. 26.

[14] Там же, с. 28.

[15] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 179.

Следовательно, народовластие может рассматриваться как основа суверенитета народа и государства, как форма осуществления гражданами принадлежащей им государственной и политической власти.

Существует также и такое понятие как «носители власти», что означает – «лица, наделенные властью, являющиеся представителями органов власти»[16].

Козлова Е.И. Кутафин О.Е считают, что народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. Они также отмечают, что кроме государственной власти, есть еще одна форма власти народа – это местное самоуправление, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти[17].

Так, понятие «народ» означает субъект международно-правовой системы прав народов.[18] В систему «прав народов» входит такое право, как право на свободу волеизъявления[19].

«Народ» – в конституционном праве население определенной страны, выступающее как источник и носитель власти в государстве. С демографических, этнографических социологических и иных позиций «народ» имеет и другие характеристики, однако в конституционном праве оно, по определению, связано с государственной организацией общества, суверенитетом, формированием государственных структур, гражданством[20].

Что касается термина «население», то это совокупность людей, проживающих на данной территории, имеющих с ней постоянную

[16] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 182.

[17] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 55.

[18] Додонов В.Н., Попов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник/Под общей ред. Акад. МАИ, д.ю.н. В.Н.Трофимова. – М.:ИНФРА–М, 1998.– С. 174.

[19] См. там же. С. 234.

[20] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия. Юристъ, 1997. – С. 155.

правовую связь. В конституционном праве и его доктрине, когда речь идет государстве в целом, понятие «население» используется как аналогичное понятию «народ»[21].

С нашей точки зрения, наиболее точно дал определение понятию «народ» В.В. Маклаков, который отметил, что «народ – это совокупность граждан государства, которая имеет возможность реализовать свои полномочия при различного рода голосованиях и при применении институтов непосредственной демократии»[22].

Понятие власти чрезвычайно сложно. Сегодня можно говорить о многообразном, многоплановом, универсальном феномене власти, давно заслуживающем специального изучения и выделения самостоятельной области знания – науки о власти (краталогии).

О.Е. Кутафин[23], В.Н. Иванов[24], В.В. Пылин[25], В.Ф. Халипов, Е.В. Халипова, А.Н. Шишкин[26], А.А.Замотаев[27] по разному определяют понятие «власть». В юридической литературе власть рассматривается, во-первых, как: 1) способность, право и возможность распоряжаться кем-либо, чем-либо, оказывать решающее воздействие на судьбы, поведение и деятельность, нравы и традиции людей с помощью различного рода средств – закона, права, авторитета, воли, суда, принуждения; 2) господство над людьми, их общностями, организациями, над странами и их группировками; 3) система государственных органов; 4) лица, органы, облеченные соответствующими государственными, административными полномочиями или обладающие разного рода влиянием, полномочиями по обычаю или присвоившие их себе[28].

Согласно Пылину В.В. «Власть в самом общем смысле есть способность и возможность социального субъекта осуществлять свою волю, используя различные ресурсы и технологии, включая закон, традиции, авторитет, принуждение и другие»[29].

По А.А.Замотаеву «Понятие власти предполагает обязательность предписаний власти для подвластных. В государстве подвластным является народ. В случае народовластия, таким образом, речь идет о власти народа над самим собой»[30].

Таким образом, мы представили лишь некоторые ключевые определения, раскрывающие главную суть власти, разновидность этого понятия. Термин «власть» многозначен и открывает широкую возможность для самых различных толкований.

Для полного раскрытия дефиниции «народовластие» необходимо также рассмотреть понятия «государственная власть», «политическая власть», «публичная власть».

Государственная власть – явление специфическое, поскольку она обладает монополией на государственное принуждение, и вне ее без ее согласия ни одна другая власть не может навязать такое принуждение. Государственная власть характеризуется тремя признаками: она персонифицирована, она суверенна, она обязана соблюдать право.[31]

«Государственная власть» – 1) право и возможность государства и его органов распоряжаться жизнедеятельностью общества, его гражданами и их объединений, направлять ее и контролировать, подчинять своей воле; 2) действующие органы государства; 3) лица, обеспеченные высшими полномочиями.

Прежде, чем рассмотреть дефиницию «политическая власть», следует обратиться к термину «Политика».

---

[21] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 156.

[22] Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. для студентов юрид. вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 330.

[23] См: Основы государства и права. Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1993.– С. 4.

[24] Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 16.

[25] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 29.

[26] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 43.

[27] Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.

[28] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 43.

[29] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 29.

[30] Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.

[31] Ж.-П.Жаке. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие/ Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002.– С. 39.

Президентинин алдындагы
башкаруу Академиясынын
Илимий Техникалык
Китепканасы
№ 19627

«Политика» – взаимоотношения социальных групп, классов; совокупность действий государственных органов и учреждений, общественных организаций и др. Коренным вопросом политики является вопрос завоевания и удержания власти, а также ее использования[32].

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому понятие «политическая власть» шире понятия «публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и характерные способы деятельности политических партий и общественных объединений. При этом, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, государственная власть, взятая как целое, всегда имеет политический характер, в то время как политическая власть не всегда является государственной[33].

На наш взгляд, политическая и публичная власть имеют ряд общих черт, поскольку оба вида власти имеют общий источник в лице многонационального народа. Они используют для достижения поставленных целей основополагающие принципы и формы демократии, метод убеждения. Для них характерно фактическое слияние на местном уровне в лице органов местного самоуправления. Однако, между ними имеются и серьезные различия. В частности, признаком публичной власти, в отличие от политической власти, является непосредственное управление делами общества и государства, право принятия общеобязательных решений и в случае необходимости применение методов принуждения. Следствием этих различий являются неравные возможности для реализации воли их субъектов.[34]

Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что политическая власть – 1) влияние и управление в любых политических организмах (организациях, партиях, течениях, движениях, блоках) безотносительно к тому, причастны ли они к государственной (конституционной) власти или находятся в оппозиции; 2) синоним государственной власти в фактически существующей политической системе общества с однопартийной системой, при запрете или отсутствии других партий; фактически не вид и не тип власти, особенность многих видов власти в современном, крайне политизированном обществе[35].

[32] Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 112.

[33] Чиркин В.Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 419.

[34] Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1964. С. 28–34.

Народ, население являются главным субъектом политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, вступая в качестве субъектов политической власти.

Важно отметить, что в систему народовластия также входят законодательная народная инициатива, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения.

«Выборная власть – лица и органы власти, прошедшие процедуру отбора и последующего избрания»[36]. Выборное должностное лицо избирается непосредственно гражданами и на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права или из своего состава тем или иным представительным органом[37]. Дефиниция «Наказ» – 1) наставление, поручение, распоряжение; 2) поручение, обращение, содержащее перечень требований и пожеланий; 3) наказы избирателей депутату, кандидату в депутаты в ходе выборов[38].

Таким образом, народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами. Народ является единственным источником власти, осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума и выборов, являясь важнейшим институтом современной демократии.

[35] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 226.

[36] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С.с. 57, 58, 59.

[37] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 58.

[38] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 178.

Мы считаем, что система институтов народовластия включает в себя комплекс, множество взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, единство элементов, такие, как процессы формирования и функционирования выборных государственных органов и лиц, которые осуществляют от имени народа, населения публично-властным способом управление делами государства и гражданского общества, его местных сообществ, а также их конституционно – правовую ответственность.

В нашем понимании «система народовластия» включает в себя народовластие (выборы, референдум, отзыв выборного лица, роспуск выборного органа, импичмент, отставка, конституционно-правовая ответственность и др.), органы государственной власти и местного самоуправления, которые в целом представляют собой формы демократии, формы прямого волеизъявления граждан, общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления права граждан избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, на выборные должности государственной исполнительной власти и местного самоуправления, на выборные должности судей, а также в процессе реализации права граждан на отзыв выборного лица или роспуск выборного органа.

Таким образом, мы рассмотрели теоретические основы системы народовластия. В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия. В следующей части исследования мы рассмотрим институты непосредственной и представительной демократии.

1.2. Институты непосредственной и представительной демократии в системе народовластия

Кыргызстан имеет вековую традицию народовластия. Одним из самых действенных, эффективных и древнейших форм народовластия является курултай (именно на курултае в 1206 году Чингисхан был провозглашен императором[39]). «Курултай» – это съезд, совещание наиболее влиятельных представителей родоплеменной знати по вопросам первостепенной государственной важности[40].

Участие граждан в народовластии реализуется через две его основные формы – непосредственную и представительную демократию. Значимость и активная роль представительной и непосредственной демократии и их наличие в государстве являются важным показателем демократического режима в стране. Представительная и непосредственная демократия предполагает в качестве обязательного условия предоставление широких прав и свобод в политической сфере, прежде всего избирательного права, права на объединение, права на получение и распространение информации, свободу печати, свободу слова, свободу собраний, демонстраций и манифестаций и т.д.

Общие вопросы институтов народовластия, непосредственной и представительной демократии были рассмотрены в работах таких российских ученых, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, В.И. Ефимов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, Н.Г. Мишин, С.В. Поленина, В.В. Пылин, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н., В.Е. Чиркин и многих других[41].

---

[39] Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече, 2008. – С. 48.

[40] Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – С. 250.

[41] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД. 1997. – 512 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – 3-изд., измен. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА- М), 2002. – 800с.; Ефимов В.И. Власть в России. – М., РАГС, 1996, 288 с.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Юристъ, 1998. – 520 с.; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб.

В юридической науке существуют различные подходы в определении непосредственной и представительной демократии. Так, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что непосредственная демократия – это демократия, прямо вытекающая из существующих условий, без посредствующих звеньев, участников (например, выборы народных депутатов всеми избирателями). Они утверждают, что представительная власть – 1) власть выборная, основанная на представительстве, выражении чьих-либо интересов, народных интересов; 2) власть важная, внушающая почтение своим обликом и деятельностью. Иначе говоря, само представительство можно трактовать такое правоотношение, которое базируется на условиях возможности выступать, действовать, принимать властные решения, выполнять их от чьего-либо имени (от конкретного лица, граждан и их групп, организаций и учреждений, политических партий, народов и целых государств). В такой роли выступают законодатели, представители организаций, партий (по должности), властители, монархи, президенты (от имени конкретного народа по соответствующим конституциям). Эти условия, установки нередко отражены в текстах самих конституций. Так, представительный орган местного самоуправления в России – это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Данный орган состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательно права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации[42].

Для студентов юрид. вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.; Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт–Издат. 2004. – 428 с.; Мишин Н.Г. Суверенитет в советском государстве/Союз ССР – содружество равноправных республик. – М., 1972.; Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства// Теория права. Вып. 2. М., 1992.; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – 376 с.; Сравнительное конституционное право: Уч. пособие/ Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. Отношения, 2002. – 448 с.

[42] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С.с. 181, 253.

В работе Пылина В.В. «Избирательное и референдумное право Российской Федерации» также уделяется большое внимание понятиям и видам форм непосредственной демократии. Он отмечает, что «непосредственная демократия – это осуществление публичной власти непосредственно народом, населением, принятие ими общеобязательных решений по вопросам государственного и местного значения. Представительная демократия – это осуществление власти населением, гражданами через депутатов и органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность избранных непосредственно народом, населением органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления»[43]. Что касается понятия «представительное учреждение», то Маклаком В.В. считает, что это коллегиальный, постоянно или периодически действующий выборный орган государства, обладающий нормоустанавливающими, финансовыми и контрольными полномочиями с определенной сферой юрисдикции»[44].

Пылин В.В. отмечает, что Конституция Российской Федерации определяет основные институты непосредственной демократии. Он отмечает, что Конституция Российской Федерации относит к таким институтам референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, к которым следует отнести отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы граждан), а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ. При этом он подчеркивает, что указанные съезды (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии. В.В. Пылин считает, что собрание (сход) граждан представляет собой совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и

[43] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 38.

[44] Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. для студентов юрид. Вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер. 2006. – С. 332.

решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной повесткой дня и действующим (либо установленным) его регламентом[45].

В свою очередь, в Положении о народном курултае, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики установлено, что сход граждан – это *прямая форма* участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения путем обсуждения вопросов жизнеобеспечения и жизнедеятельности сообщества на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с Уставом местного сообщества.[46]

К формам представительной демократии Пылин В.В. относит такие формы демократии, как народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, исходя из природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления[47].

Наиболее точно и полно, на наш взгляд, раскрыли понятие непосредственной и представительной демократии В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин в энциклопедическом словаре «Конституционное право Российской Федерации». Они отмечают, что «непосредственная демократия – это прямое осуществление власти народом в общегосударственном и местных масштабах, различные формы принятия самим населением (преимущественно гражданами – избирателями) решений общего и местного характера. Важнейшей из таких форм является референдум. Непосредственную демократию отличают от представительной демократии – осуществление власти через избранные народом представительные органы. В политической истории встречались ситуации использования институтов непосредственной демократии в ущерб представительной и наоборот. Ныне также в определенном плане они могут рассматриваться в контексте системы сдержек и противовесов (например, отмена на референдуме принятого парламентом закона). Однако в современном демократическом государстве эти две формы призваны, прежде всего, дополнять друг друга для обеспечения демократических форм правления и политического режима. Они тесно переплетены друг с другом уже потому, что сами выборы представительных органов являются формой прямого осуществления власти народом. Из такого понимания исходит Конституция Российской Федерации 1993 года, утверждая, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3, ч. 3.). Обе формы осуществления власти – непосредственная и представительная – отнесены Конституцией к основам конституционного строя. Согласно ч. 2 ст. 3, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Праву народа соответствует конституционное право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин считают, что к непосредственной демократии примыкают иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений».

Что касается представительной демократии, то В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин отмечают, что это осуществление народом власти через избранные им государственные органы, и является одной из двух основных форм народовластия, и что в современном демократическом обществе непосредственная и представительная демократия взаимно дополняют друг друга. В плане юридической силы, отмечают В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин, – «верховенство

[45] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 41.

[46] Указ Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. № 152 «Положение о народном курултае представителей местного сообщества».

[47] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 332.

принадлежит решениям, принимаемым путем непосредственной демократии, однако масштабы государственной деятельности, основанной на представительной демократии, значительно шире и носят постоянный характер в отличие от использования формы непосредственной демократии. Представительная демократия в широком смысле охватывает все выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные: все соответствующие должностные лица избраны народом и, следовательно, представляют его. Представительная демократия в собственном смысле слова – выборные органы парламентского типа, как на общенациональном уровне, так и на региональном. Именно эти органы носят название представительных, и их наличие, значимость и активная роль являются важным показателем демократического режима в стране. В этом плане представительная демократия – синоним парламентаризма», – отмечают В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин [48].

В Конституции России, утверждает Кудинов О.А., установлены три главные формы осуществления народом власти: непосредственная (прямая) демократия; через органы государственной власти; через органы местного самоуправления. Он же относит к непосредственной демократии: «референдум, выборы (принятие окончательных, общеобязательных решений, посредством выборов формируются государственные органы, органы МСУ, определяются их персональный состав); общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства; митинги, шествия, демонстрации, пикетирование; индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ; общественные объединения; политические партии; отзыв депутата; институт наказа избирателей; всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни (решение имеет лишь совещательное, консультативное значение, а не обязательное для государственных органов, должностных лиц, граждан); собрания трудовых коллективов; обращения, петиции граждан»[49].

[48] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. с. 159, 219.

[49] Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось – 89», 2007. – С. 53.

Непосредственная и представительная формы демократии тесно увязаны друг с другом уже потому, что сами выборы представительных органов являются формой прямого осуществления власти народом.

Причем нельзя говорить о приоритете той или иной формы демократии, так как они равным образом важны для реализации народовластия, на всех уровнях народовластия. Народ выступает как носитель власти в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном (как многонациональный народ всей России); региональном (как народ каждого из субъектов Российской Федерации); местном (как сообщество жителей территориальных коллективов, где действует местное самоуправление)[50].

Одним из важнейших институтов непосредственной демократии является референдум. В науке конституционного права существуют различные определения референдума. Так, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что референдум (от лат. referendum – то, что должно быть сообщено) – это форма принятия законов или решений наиболее важных вопросов государственной жизни путем всенародного голосования[51]. В учебнике конституционного права зарубежных стран под общей редакцией Б.А. Страшуна содержится определение, где отмечается, что референдум – это «голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение»[52]. Чиркин В.Е. считает, что референдум – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение[53]. Баглай М.В. утверждает, что референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-

[50] Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2000. – С. 192.

[51] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

[52] Конституционное (государственное) право зарубежных стан. Общая часть / Отв. Ред. Б.А. Страшун. М., 1996. – С. 384.

[53] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. – С. 227.

либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства[54].

В современном конституционном праве дефиниция «референдум» почти полностью вытеснила ранее распространенное наименование «плебисцит»[55]. Плебисцит также рассматривается многими авторами как разновидность референдума о принадлежности государственной территории, по международным проблемам, вопросам, относящимся к личности президента или иного лица, облеченного государственной властью[56].

Следует отметить, что критерии, аналогичные выше приведенным, характерны для определения референдума и другими авторами. Так, В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин в свою очередь определяют референдум как решение важных вопросов общественной и государственной жизни прямым голосованием избирателей. Референдум имеет много общего с выборами (один и тот же избирательный корпус, процедура голосования и др.), однако отличие заключается в том, что выборы – это избрание лиц, а референдум – решение вопросов[57]. Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что референдум – это форма принятия законов или решений наиболее важных вопросов государственной жизни путем всенародного голосования[58]. И, наконец, отмечается, что «референдум» – это всенародное голосование, проводимое по какому-либо важному вопросу государственной жизни[59].

Референдум, представляющий собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, Пылин В.В. подразделяет на

[54] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федертерныации. М. 1999. – С. 378.

[55] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 247.

[56] Сравнительное конституционное право / Ред колл.: Ковлер А.И. и др. М., 1996. – С. 408; Чикин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.– С. 227.

[57] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. И доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 246.

[58] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

[59] Современный словарь иностранных слов:/Изд-во «Рус. Яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. Яз., 1993. – С. 530.

три вида: референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум. Выборы, представляющие собой также форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, подразделяет на четыре вида: союзные, федеральные, региональные и муниципальные[60].

Безусловно, мы согласны с данными трактовками института референдума. Однако, как нам представляется, наиболее полно дается определение дефиниции «референдум» в учебном пособии «Конституционное право государств Европы» под редакцией Д.А. Ковачева. Институт референдума в данном учебном пособии представляется как государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регламентирующих основания, порядок и формы этого свободного волеизъявления граждан в пределах, установленных конституцией. Именно она (конституция – прим. автора) должна определять основные принципиальные вопросы референдума: круг граждан, имеющих право участвовать в нем; органы государства и иные субъекты, имеющие право инициировать референдум; органы государства, наделенные компетенцией назначать референдум; основы порядка проведения и определения результатов референдума; гарантии соблюдения конституционных и иных норм в ходе осуществления референдума»[61].

Таким образом, референдум является одним из главных институтов непосредственной демократии по решению важных вопросов общественной и государственной жизни страны.

Следующим институтом непосредственной демократии являются выборы. Выборы – это также важнейший институт системы народовластия. Выборы – одна из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе и одновременно способ формирования представительных органов (парламента, местного самоуправления) и замещения некоторых высших государственных должностей (например, президента). Выборы играют важную роль в определении политических сил, партий, лидеров, которые в течение

[60] Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс». 2003. – С. 39.

[61] Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 116.

установленного законом срока будут осуществлять руководство государством в целом или его отдельными регионами и территориями. Свободные демократические выборы возможны при трех условиях: их альтернативности (избиратель имеет возможность предпочесть одного или нескольких кандидатов), свободы проведения избирательной кампании, и свободы волеизъявления избирателей[62].

Мировой практике известно множество видов выборов, которые классифицируются по следующим основаниям: по территориальному, по времени проведения, по максимально возможному количеству туров, по количеству мандатов и т.д.

В целом, принципы проведения выборов должны отвечать общемировым демократическим стандартам. В выборах должны участвовать все население страны, в максимальной мере предоставленное избирательным корпусом. Выборы должны проводиться на основе равного избирательного права – каждый избиратель имеет равное число голосов (один или два при смешанной избирательной системе) – и при условии, что избирательные округа должны быть равны по численности населения (или избирателей). Выборы должны быть прямыми, т.е. избиратель голосует непосредственно за кандидата (а не за выборщиков или избирательную коллегию). Голосование на выборах, как правило, тайное, если иное не предусмотрено Конституцией[63].

Как ранее мы отметили, Конституция Российской Федерации 1993 года установила, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3, ч. 3.). Посредством выборов избирается глава государства – президент Российской Федерации (ст. 81, ч. 1), формируются: Федеральное собрание (с учетом особенностей порядка формирования его верхней палаты – Совета Федерации); представительные (законодательные) органы субъектов федерации, органы местного самоуправления (ст. 130, ч. 2). Мы солидарны с точкой зрения Алебастровой И.А., которая считает, что выборы – это исторически наиболее древний

[62] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 33.

[63] Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 33.

способ наделения лиц властными полномочиями. Возможность выбора – это средство отбора политических лидеров[64].

В Кыргызской Республике непосредственная и представительная формы демократии также призваны, прежде всего, дополнять друг друга для обеспечения демократических форм правления и политического режима. Конституцией Кыргызской Республики установлено, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах (Ст. 1. п. 4). Согласно ст. 1. п. 5 законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Конституцией Кыргызской Республики непосредственная и представительная формы осуществления власти отнесены к основам конституционного строя. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления (Ст. 1. п. 4)[65]. Именно всем избирательным корпусом формируется важнейший государственный орган представительной демократии – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. В регионах избираются свои представительные органы – районные, сельские, поселковые и городские местные кенеши.

Мы разделяем точку зрения авторов (В.В. Пылин, В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин), которые утверждают, что к непосредственной демократии примыкают иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений. Политические права и свободы – это права, позволяющие человеку оказывать воздействие на публичную власть, посредством права избирать и избираться, прав на равный доступ к государственной службе и на участие в отправлении правосудия, прав на объединение в политические партии и организации, собрания, ше-

[64] Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – С. 84.

[65] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо». Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.

ствия, петиции и т.д. Общеизвестно, что целью любой политической партии является участие в политической жизни и в осуществлении государственной власти.

Организационный принцип реализации народовластия выглядит следующим образом. На всех территориальных уровнях власть осуществляется либо народом непосредственно либо избираемыми им органами или должностными лицами, либо органами (должностными лицами), которые формируются выборными органами, с тем, чтобы ни один из органов власти, принимающих важные управленческие решения, не приобретал полномочия помимо воли народа. Таким образом, механизм осуществления народовластия основан на сочетании в государственном механизме непосредственной и представительной демократии.

Итак, проведенное исследование позволило нам сформулировать следующие выводы:

1. Прежде всего, следует признать, что понятия «непосредственная» и «представительная» демократия широко используются в научной юридической литературе и считаются устоявшимися. Однако нам представляется, что с понятиями «непосредственная» и «представительная» демократия сложилось такое положение, когда уместно процитировать Герцена А.И., отмечавшего, что «есть вопросы, до которых никто больше не касается, не потому, что они решены, а потому, что надоели, не сговариваясь, соглашаются считать их непонятными, прошедшими, лишенными интереса и молчать о них»[66]. Не умоляя заслуг исследователей, отметим, что, действительно, на сегодняшний день можно найти единичные работы, в которых авторы рассматривают дефиниции «непосредственная» и «представительная» демократия детально, не только в узком, но и более широком смысле. В научной литературу до сих пор нет четкого понимания, какие институты народовластия входят в систему непосредственной и представительной демократии. Большинство авторов ограничиваются тем, что к непосредственной демократии относят выборы и референдум, а к представительной демократии – избранные народом государственные органы и органы местного самоуправления. Некоторые авторы одни и те же институты демократии относят как к непосредственной, так и представительной демократии. Так, например, обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления Пылин В.В. относит к системе представительной, а Кудинов О.А. – к непосредственной демократии. Более того, Пылин В.В., Туманов В.А., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и другие авторы некоторые институты народовластия считают примкнувшими к непосредственной и представительной демократии. Мы не разделяем точку зрения некоторых авторов, которые понимают под непосредственной демократией только выборы и референдум, и отмечаем, что дефиниция «непосредственная демократия» включает больше институтов, форм и методов. Так, например, политические права связаны с участием в общественно-политической жизни, с формированием органов государства, с организованным давлением на власть путем политических демонстраций, митингов, свободы собраний, пикетирования и т.д. Данная проблема нуждается в более глубоком и детальном исследовании. Однако ограниченный объем работы не позволяет сделать этого.

[66] Герцен А.И. Собрание сочинений в 30 томах / Под редакцией Волгина В.П. Т. 4. – 1961. – С. 58.

2. Синтезируя основные постулаты рассмотренных теорий, можно сделать заключение о существовании двойственной природы института народовластия: с одной стороны – это институт гражданского общества, имеющий социальную природу и происхождение и народ – являясь важнейшим институтом современной демократии, единственным источником власти, осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума, выборов и других форм демократии, с другой – институт правового государства, отвечающий всем признакам и характеристикам проявления власти.

3. Анализ показал, что понятие «народовластие», на наш взгляд, шире понятий «непосредственная и представительная демократия», «избирательное и референдумное право». Народовластие представляет собой государство, народ, власть, формы демократии, выборы, высшие должностные лица, отзыв, отставку, импичмент, роспуск, конституционно-правовую ответственность, социально-политические институты, государственную власть и местное самоуправление, органы государственного управления и местного

самоуправления, их функции и полномочия, тогда как вторая – «непосредственная и представительная демократия», «избирательное и референдумное право представляет право и систему выборов и проведения референдумов.

4. Мы предприняли попытку систематизировать институты системы народовластия, поскольку в условиях демократического развития необходимо их четкое и ясное определение, как непосредственных, представительных, так и «примкнувших к ним».

На наш взгляд, к институтам непосредственной демократии следует отнести: референдум, выборы; общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства; митинги, шествия, демонстрации, пикетирование; индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ; общественные объединения; политические партии; отзыв депутата; институт наказа избирателей; *роспуск избирателями выборного органа*, всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни; собрания трудовых коллективов; *съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ;* обращения, петиции граждан.

К институтам представительной демократии относятся: избранные народом государственные органы; выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные.

5. К институтам, примкнувшим к непосредственной демократии, мы отнесли общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ, общественные объединения, политические партии, отзыв депутата, институт наказа избирателей, всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни, собрания трудовых коллективов, обращения, петиции граждан, съезды (конференции) и иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений, имеющих лишь совещательное, консультативное значение, а не обязательное для государственных органов, должностных лиц, граждан.

Более того, это необходимо и потому, что современная ситуация, как отмечает Елисеев Б.П., такова, что научные идеи взаимодействия различных государственных, властных структур в рамках права и посредством правовых институтов требуют своего воплощения в реальных юридических конструкциях государственного механизма. Главенствующее положение принадлежит системе органов государственной власти, каждый из которых при реализации своих функций должен предусматривать комплекс зависящих от него мероприятий по соблюдению конституционной законности[67]. Непосредственным составляющими соблюдения законности являются юридическая ответственность и ее разновидность – конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших должностных лиц, входящих в систему институтов народовластия, которую мы рассмотрим в следующей части исследования.

[67] Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России: Монография – М, 1997. С.8

Таблица № 1

Формы
непосредственной, представительной демократии и примыкающие к ним

Ф.И.О. АВТОРА	НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ	ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	ПРИМЫКАЮЩИЕ К НИМ
Пылин В.В.	*референдум, выборы, отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы граждан), а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ*	*народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, исходя из природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления*	*автор считает, что указанные съезды (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии*
В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин	*референдум, выборы*	*избранные народом государственные органы, все выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные, все соответствующие должностные лица избраны народом и, представляющие его, выборные органы парламентского типа, как на общенациональном уровне, так и на региональном*	*авторы считают, что к непосредственной демократии примыкают иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений*
Кудинов О.А.	референдум, выборы, общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ, общественные объединения, политические партии, отзыв депутата, институт наказа избирателей, всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни, собрания трудовых коллективов, обращения, петиции граждан	Представительные органы: органы государственного управления и местного самоуправления	*автор считает, что среди перечисленных институтов представительной демократии есть способы принятия окончательных, общеобязательных решений (выборы, референдум, и формы выражения мнения (например, обсуждение проектов законов, митинги), имеющие лишь совещательное, консультативное значение, а не обязательное для государственных органов, должностных лиц, граждан*
Козлова Е.И., Кутафин О.Е.	Референдум, свободные выборы	Выборные полномочные представители, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории	

1.3. Конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и высших должностных лиц

Наличие функций и полномочий у высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц без конституционно-правовой ответственности не дают эффективного результата их деятельности, а также нивелируют меры ответственности. Правонарушения, совершенные ими, не влекут за собой соответствующих санкций, они не несут ответственности перед народом, наделивших их властными полномочиями. Только то, что прямо признается законом деликтом, может повлечь ответственность. Поэтому, на наш взгляд конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц является одним из важных институтов системы народовластия.

В нашем исследовании не ставится задача рассмотреть юридическую природу, теоретические основы понятий, признаков, принципов конституционно-правовой ответственности и т.д. В данном случае нас в первую очередь интересуют вопросы и проблемы конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц, основания конституционно-правовой ответственности, конституционно-правовые санкции. С этой же точки зрения рассмотрим конституционно-правовую ответственность и других институтов системы народовластия.

Нами были изучены труды таких ученых, как: А.Ю. Александров,[68] В.А. Виноградов,[69] Н.М. Колосова[70], А.А. Кондрашев[71] и др., а также работа по конституционно-правовой ответственности высших

[68] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.

[69] Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. … доктора юридических наук. М.: 2005. – 319 с.

[70] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

[71] Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 2006. – 345 с.

органов государственной власти и их должностных лиц в Кыргызской Республике Азыгалиева Р.Ш. В монографии «Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике» он рассматривает теоретические проблемы, исследует природу, понятия, признаки, принципы, основания конституционно-правовой ответственности. Так, автор отмечает, что конституционно-правовая ответственность – это «предусмотренный законодательством самостоятельный вид юридической ответственности, заключающийся в обязанности субъекта нарушенного конституционного правонарушения подвергнуться установленным законодательством правоограничениям за нарушение конституционно-правовых норм и ненадлежащее осуществления должностных полномочий»[72].

В свою очередь Кондрашев А.А. определяет конституционно-правовую ответственность как правовую связь (состояние), возникающую вследствие несоблюдения конституционно-правовой нормы участниками нарушенного конституционного правоотношения, воплощенную в установлении нормативного требования, обращенного к правонарушителю, подвергнуться государственному осуждению. Забровская Л.В. определяет конституционно-правовую ответственность как обусловленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном законом порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения – претерпевать определенные лишения в виде возможности применения мер государственного принуждения[73].

Очевидно, что смысловая нагрузка дефиниции «конституционно-правовая ответственность» в юридической литературе далеко не однозначна. Совершенно очевидно, что термин «конституционно-правовая ответственность», – как отмечает Р.Ш. Азыгалиев, – «как правило, используется в случаях ответственности высших должностных лиц и высших государственных органов»[74].

[72] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 16.

[73] Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 14.

[74] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 16.

Впервые в отечественной литературе Н.М. Колосова представила полную концепцию конституционной ответственности на основе анализа процесса формирования в российском законодательстве правового института конституционной ответственности. Так, рассматривая вопросы классификации конституционных санкций, Н.М. Колосова отмечает, что цели и последствия санкций – это основные критерии их классификации, которые она делит на четыре следующих вида. 1. Правовостановительные санкции (признание неконституционным федерального закона и др.). Правовостановительными конституционными санкциями являются следующие меры: принуждение к выполнению конституционной обязанности; отмена незаконных правовых актов (признание неконституционными федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации (далее – РФ), отмена Президентом РФ постановлений и распоряжений Правительства РФ); обязанность государства возместить причиненный ущерб. 2. Предупредительные санкции (письменное предупреждение органов юстиции о прекращении деятельности общественного объединения и др.). Предупредительными мерами конституционной ответственности являются следующие санкции: неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти; письменное предупреждение регистрирующих органов о несоответствии деятельности общественных объединений их уставным целям; приостановление деятельности общественных объединений на основании заявления прокурора на срок 6 месяцев. 3. Меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя (досрочные выборы, отрешение от должности Президента, лишение гражданства и др.). Мерами конституционного взыскания являются следующие формы конституционных санкций: отставка Правительства РФ; роспуск Государственной Думы; отзыв депутата; «импичмент» Президента РФ; отказ в регистрации кандидатов и ряд других ограничений или лишение конституционных прав и свобод человека и гражданина. 4. Санкции пресечения конституционных правонарушений (введение чрезвычайного положения, приостановление действия акта органов исполнительной власти субъекта РФ, вето Президента РФ). Мерами пресечения конституционных правонарушений являются: приостановление актов органов государственной власти; право вето Президента РФ и иные правила законотворчества, направленные на пресечение принятия антиконституционных законов; ведение особых правовых режимов функционирования российского государства и общества[75].

Нам представляется, что Н.М. Колосовой удалось четко и ясно классифицировать конституционные санкции. В этой связи к конституционной ответственности может быть привлечен практически любой из субъектов конституционных правоотношений (государство, высшие органы государственной власти и высшие государственные должностные лица, парламент, Президент, Правительство, судьи, общественные организации, граждане и др.).

А.Ю. Александров[76] пишет, что в соответствии с установленными в Федеральном Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (1999 г.) и Федеральном Законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (2000 г.) нормами в России осуществляется применение конституционно-правовой ответственности к высшим органам государственной власти и высшим должностным лицам. Александров А.Ю. отмечает, что в отношении высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъекта Российской Федерации указанные законы установили следующие основания ответственности: издание указанным должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом; уклонение высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти

[75] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – С.с. 114, 122, 125, 135, 138, 192.

[76] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 18.

субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока данное должностное лицо не обратилось в соответствующий суд для решения спора. Во всех вышеуказанных случаях право отстранения от должности принадлежит непосредственно Президенту РФ, который реализует данное право при условии, если высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, в течение месяца за вынесением предупреждения Президентом РФ. В отличие от отстранения по вышеуказанным основаниям, законом установлена возможность временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ. Основанием для этого служит предъявление обвинения высшему должностному лицу субъекта РФ в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления при наличии мотивированного представления Генерального прокурора РФ о временном отстранении данного лица от должности [77]. Забровская Л.В. также относит к группе конституционно-правовых деликтов нарушение принципа разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, воспрепятствование деятельности органов местного самоуправления и др.[78]

В свою очередь система законодательства Кыргызской Республики, – как отмечает Р.Ш. Азыгалиев, – по конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших должностных лиц, в совокупности закрепляет: основания, принципы конституционно-правовой ответственности, составы конституционных правонарушений, конституционно-правовые санкции, субъектный состав: а) субъекты, претерпевающие ответственность;

[77] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 31.

[78] Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 19.

б) субъекты, привлекающие к ответственности; формы и методы; процедуру реализации этой ответственности[79].

Относительно конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ Александров А.Ю. отмечает, что до принятия закона в 2000 году Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» российское право, ни федеральным законодательством, ни законодательством субъектов РФ в качестве инструмента ответственности не предусматривало возможность роспуска законодательного (представительного) органа власти субъекта федерации. С принятием закона возможность роспуска законодательного (представительного) органа власти субъекта федерации стало нововведением в российском конституционном праве. Александров А.Ю. отмечает, что «возможность роспуска представительных органов государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ допускалось федеральной Конституцией и конституциями (уставами) субъектов федерации и ранее, но не в качестве меры конституционной ответственности, а как средство преодоления политического кризиса[80].

Заслуживает внимания комплексный анализ конституционно-правовой ответственности в России и за рубежом, проведенный В.А. Виноградовым, и на его основе которого он представил концепцию конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности, а также предложил соответствующие рекомендации по повышению эффективности механизма конституционно-правовой ответственности. Виноградов В.А. отмечает, что в структуру конституционно-правовой ответственности входят: *субъект (кто отвечает), основание (за что отвечает), инстанция (пред кем отвечает), меры ответственности (конституционно-правовые санкции),* которые разнообразнее, чем в любом другом виде юридической ответствен-

[79] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 36.

[80] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 37.

ности. Если нет хотя бы одного из указанных элементов, то применение конституционно-правовой ответственности становится невозможным. В отношении основания конституционно-правовой ответственности Виноградов В.А. предлагает использовать термин «конституционный деликт». Конституционный деликт, – отмечает он, – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

С научной точки зрения, представляет интерес рассмотренные Виноградовым В.А. различные классификации оснований конституционно-правовой ответственности, важные для их характеристики. В их числе такие основания конституционно-правовой ответственности, как: 1) нарушение конституции, посягательство на конституционный строй; 2) нарушение закона (иных конституционно-правовых актов), невыполнение судебных решений; 3) нарушение (не соблюдение) прав и свобод человека и гражданина; 4) нарушение (отклонение, принесение с оговоркой) присяги; 5) невыполнение (ненадлежащее исполнение) конституционных обязанностей; 6) злоупотребление правами (полномочиями); 7) утрата доверия; 8) совершение действий, противоречащих общественным (общегосударственным интересам); 9) нарушение требований о несовместимости мандата; 10) недостойное (не этичное) поведение; 11) совершение государственной измены ил другого деяния (преступления, проступка), которое несовместимо с конституционно-правовым статусом субъекта конституционно-правовых отношений как носителя политических прав (властных полномочий). Диссертант предлагает на основе части 2 статьи 15 Конституции РФ разделить все субъекты конституционного деликта на шесть групп: а) субъекты федерации (государственно-автономные образования); б) государственные органы; в) должностные лица; г) граждане, иностранные граждане и лица без гражданства; д) избирательные комиссии; е) негосударственные органы и объединения[81].

[81] Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. … доктора юридических наук. М.: 2005. – С.с. 91, 144.

В части проблем применения конституционно-правовых санкций в отношении высших органов государственной власти и должностных лиц Виноградов В.А. предлагает вписать меры их конституционно-правовой ответственности в систему сдержек и противовесов. Среди различных видов санкций он выделяет следующие: лишение общего или специального конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий, ограничение (лишение) субъективного конституционного права, возложение дополнительной конституционной обязанности, переход конституционного полномочия, оценочные санкции, отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, принуждение к исполнению конституционных обязанностей, конституционно-правовые санкции процедурного и финансового (имущественного) характера и др.

Виноградовым В.А. подробно исследована мера конституционно-правовой ответственности, которая, в случае ее реализации, вызывает огромный общественный интерес – это отрешение от должности в порядке импичмента, раскрывается проблемные аспекты этой санкции. Нам импонирует его точка зрения о том, что нельзя привлечь к ответственности в порядке импичмента должностное лицо, которое добровольно ушло в отставку. Мы в полной мере согласны с его мнением о том, что нормы конституционно-правовой ответственности целого ряда субъектов конституционно-правовых отношений нуждаются в дальнейшем совершенствования в целях более эффективного обеспечения конституционного строя государства. Виноградов В.А. предлагает повысить действенность механизма конституционно-правовой ответственности субъектов РФ, Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, их членов, Правительства РФ, федеральных министров, судей, политических и других общественных, религиозных объединений, органов местного самоуправления.

Кондрашев А.А. также выделяет среди различных групп субъектов конституционно-правовой ответственности: государственное или муниципальное образование; государственные органы, органы местного самоуправления; должностные лица (депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления), общественные

объединения (политические партии), а также индивидов (кандидаты на выборные должности). На наш взгляд вызывает сомнение то, что к числу государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности, наряду с органами законодательной власти субъектов России, представительных органов местного самоуправления Кондрашев А.А. относит и Президента РФ. На наш взгляд, Президента как субъекта ответственности следует отнести к числу должностных лиц, к числу таких субъектов ответственности как депутатов Государственной Думы, Совета Федерации, аудиторов Счетной палаты РФ и др.

А.А. Кондрашевым рассмотрены ответственность Президента РФ и иных должностных лиц федеральных органов государственной власти, обладающих особым конституционно-правовым статусом, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц. Он считает, что процедура отрешения Президента РФ от должности, предусмотренная в Конституции РФ, изначально не была рассчитана на реальное применение. Этот тезис подтверждает попытки отрешения от должности Президента в 1993, 1998 – 1999 годах[82]. В этой связи уместно процитировать одного из ведущих российских правоведов С.А. Авакьяна: «Действующая Конституция устанавливает такие основания для постановки вопроса об отрешении, при которых оно фактически невозможно»[83].

Забровская Л.В. отмечает, что особенность конституционно-правового статуса Президента РФ состоит в том, что он является одновременно и субъектом конституционно-правовой ответственности (отвечает за нарушение норм конституционного права) и лицом полномочным применять меры конституционно-правовой ответственности к другим органам и должностным лицам[84].

[82] Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 2006. – С.с. 105, 107, 130.

[83] Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3. – С. 91.

[84] Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 23.

Безусловно, мы согласны с утверждением Виноградова В.А. о том, что конституционно-правовая ответственность Президента России предопределяет роль главы государства в определении персонального состава Правительства, в том числе в выборе кандидатуры и назначение на должность Председателя Правительства России. Президент России, – считает диссертант, – должен осознавать возможность наступления для самого себя негативных последствий, связанных с риском собственных правомерных действий по формированию Правительства России, поскольку он несет ответственность за его деятельность[85].

Что касается конституционно-правовой ответственности депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов органов законодательной власти субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления, то Кондрашев А.А. их классифицирует следующим образом: 1) лишение полномочий вследствие совершения уголовного преступления после вступления в законную силу обвинительного приговора суда; 2) лишение полномочий вследствие систематического неисполнения своих депутатских обязанностей; 3) процедурно-процессуальные санкции (лишение права на выступление в течение определенного срока, лишение слова на заседании законодательного органа власти); 4) отзыв депутат избирателями. Также предлагает дополнить перечень санкций в отношении депутатов такими как: лишение депутатского вознаграждения или права осуществлять деятельность на постоянной оплачиваемой основе, принудительный вывод депутата из зала заседаний Думы и др.

Забровская Л.А. констатирует, что Конституция РФ закрепляет широкий перечень полномочий как Совета Федерации (ст. 102), так и Государственной Думы (ст. 103), но не предусматривает конкретных оснований конституционно-правовой ответственности для палат Парламента, кроме как закрепленного ч. 4 ст. 11, – трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства РФ и ч. 3 ст. 17 – повторного выражения недоверия Правительству РФ. В этой связи она предлагает

[85] Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. … доктора юридических наук. М.: 2005. – С. 144.

законодательно закрепить ответственность палат Парламента при неисполнении (ненадлежащем исполнении) ими своих полномочий. Забровская Л.А. также отмечает, что в Конституции РФ также ничего не говорится об основаниях конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, когда Президент РФ принимает решение об его отставке. Она подчеркивает, что ни Конституция РФ, ни Федеральной конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» не предусматривают оснований для выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии[86].

Результаты рассмотрения конституционной ответственности органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц российскими учеными имеет важное значение для нас. В то же время мы не можем признать, что данный опыт рассмотрения ответственности субъектов РФ может в полной мере может быть использован в условиях Кыргызстана, в силу различных причин (федеративная структура российского государства предполагает сложный, многослойный характер взаимодействия различных уровней государственной власти, местного самоуправления и т.д.). Вместе с тем, исследования российских ученых вопросов и проблем конституционно-правовой ответственности вне сомнений, имеют огромную ценность и найдут достойное применение в отечественной юридической науке.

Подводя итоги рассмотрения конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц отметим следующее. В структуру конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших должностных лиц, входят: основания *(кто отвечает)*, принципы конституционно-правовой ответственности, составы конституционных правонарушений, конституционно-правовые санкции *(меры ответственности)*, субъектный состав: а) субъекты, претерпевающие ответственность; б) субъекты, привлекающие к ответственности; формы и методы; процедура реализации этой ответственности.

[86] Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 23.

Основаниями конституционно-правовой ответственности, могут быть: нарушение конституции, посягательство на конституционный строй; нарушение закона; нарушение (отклонение, принесение с оговоркой) присяги; невыполнение (ненадлежащее исполнение) конституционных обязанностей; совершение государственной измены ил другого деяния (преступления, проступка), которое несовместимо с конституционно-правовым статусом субъекта конституционно-правовых отношений как носителя политических прав (властных полномочий) и т.д.

Среди различных видов конституционно-правовых санкций в отношении высших органов государственной власти и должностных лиц могут быть: лишение общего или специального конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий, ограничение (лишение) субъективного конституционного права, возложение дополнительной конституционной обязанности, переход конституционного полномочия, оценочные санкции, отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, принуждение к исполнению конституционных обязанностей и др.

Проблема конституционно-правовой ответственности многих участников конституционно-правовых отношений нуждается в более глубоком исследовании, особенно в отечественном конституционном праве. Отсутствие в настоящее время в действующем конституционном законодательстве исчерпывающих перечней оснований, конституционно-правовых деликтов, санкций, в частности конституционно – правовой ответственности перед народом при осуществлении форм непосредственной и представительной демократии, является одной из главных актуальных проблем в современной конституционной теории и практике народовластия. Далее в нашей работе будут рассмотрены методологические основы исследования проблем народовластия.

1.4. Методологические основы исследования проблем системы народовластия

Конституционно-правовые реформы и генезис системы народовластия в Кыргызской Республике представляют собой первый опыт систематического изложения базовых теоретических и практических представлений в области народовластия.

В Кыргызской Республике проводятся политические реформы, в том числе конституционная, направленная на развитие демократических начал в формировании и деятельности институтов народовластия, институтов государственной власти и местного самоуправления. Органической составляющей этих реформ является конституционная реформа, обеспечивающая развитие институтов системы народовластия. Поэтому большое значение в процессе трансформации институтов народовластия (публичной власти) приобретают как исследование Конституции и законодательства Кыргызской Республики, так и вопросы организации эффективной системы народовластия, деятельности органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, институтов гражданского общества.

«Превращение народовластия из формального атрибута государства в реальный политико-правовой институт и механизм, обеспечивающий социальную легитимность, непрерывность и преемственность осуществления власти, создает перспективы ее развития и дальнейшего реформирования».[87]

Конституционно-правовое определение демократических выборов, референдумов, курултаев, сходов (собраний) граждан, съездов, конференций, митингов, шествий, демонстраций в качестве высшего непосредственного выражения власти народа самым непосредственным образом сказалась на содержании и структуре системы народовластия.

Конституционное право граждан избирать и быть избранными, право на участие в референдуме, курултае, сходах (собраниях) граждан, съездах, конференциях, митингах, шествиях, демонстрациях, выступать с народной правотворческой инициативой, гарантии реализации и защиты активного и пассивного избирательного права граждан заняли центральное место в системе публичного права Кыргызской Республики. Выборы и избирательные процедуры занимают свое особое место в системе народовластия, являются высоким достижением человеческой цивилизации. Право граждан участвовать в формировании органов государственной власти и местного самоуправления является общепризнанным элементом современного, общества и государства.

Изучение конституционных основ разделения власти и становления подлинного института народовластия в Кыргызстане, а также в государствах – участниках СНГ и дальнего зарубежья представляется крайне важным и актуальным. Обращение к историческому, в том числе кыргызскому опыту становления и развития институтов народовластия, несомненно, представляет большой интерес.

Использование сравнительного подхода позволило рассмотреть одни и теже институты системы народовластия на разных исторических этапах их существования, выявить эволюцию этих институтов в Кыргызской Республике. Такое сравнение будет использовано, например, для установления тенденций в кыргызском парламентаризме в советский период его формирования и деятельности и в период независимости и суверенитета Кыргызстана. Одновременное сопоставление институтов народовластия и системы их формирования, применяющихся в названные периоды, даст возможность уяснить влияние этих институтов на политическую ориентацию, на состав высших представительных учреждений, действовавших в различные исторические периоды развития Кыргызстана.

Дефиниция «Методология» означает – 1) учение о научном методе познания; 2) совокупность методов, применяемых в какой-либо науке[88].

В ходе данного исследования были использованы следующие общие методы научного познания: методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, измерение, эксперимент); методы, используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уров-

[87] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. Редактор – доктор юридических наук А.В.Иванченко.– М.: Издательство «НОРМА», 1999. – С. 1.

[88] Современный словарь иностранных слов:/Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1993. – С. 276.

не исследования (абстрагирование, анализ и синтез, индукция и дедукция, моделирование и др.); методы теоретического исследования (восхождение от абстрактного к конкретному и др.).

Автором был использован комплексный, системный и целостный подходы, которые представляют собой системно-структурный анализ, т.е. акцент на анализ внутренних связей объекта, основ и институтов системы народовластия, в целях их рассмотрения как целостное образование, состоящее из элементов, теснейшим образом взаимосвязанных между собой и трансформирующихся друг в друга в процессе взаимодействия. В данном случае целостный подход подразумевает не сводимость целого к простой сумме частей. Здесь целое обуславливается объединением частей в сложные комплексы с взаимовлиянием частей.

Также был использован комплексный подход к изучению институтов системы народовластия, при этом имея в виду, что комплекс – это совокупность предметов или явлений, составляющих одно целое. Лишь при условии комплексного подхода к изучению основ и институтов системы народовластия может быть получено всестороннее, цельное, конкретное знание о них.

Теоретической и метрологической базой данного исследования послужили труды отечественных и российских ученых, а также ученых и специалистов государств Содружества и дальнего зарубежья в области теории государства и права, конституционного, избирательного и референдумного, муниципального права, государственного управления и местного самоуправления, административного права. Особого внимание было уделено трудам таких ученых, как Н.Макиавелли, Ш. Монтескье, Ж.Ж.Руссо, Д.Локк, Т.Гоббс и других, в которых получили свою первоначальную теоретическую разработку такие политико-правовые категории, как разделение власти и многие другие вопросы государственного устройства.

Общие вопросы становления и развития структуры государства и государственной власти, отдельных институтов народовластия, разделения властей и государственной организации, современного российского избирательного законодательства, его материальных и процессуальных норм, практики их применения получили достаточное освещение в юридической литературе России. Имена и работы

таких российских ученых, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, В.П. Горбунов, В.И. Ефимов, И.Н., В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, В.Е. Чиркин и многих других ученых, известны не только в России, но и за рубежом[89].

Непосредственно вопросы народовластия были изучены малым кругом российских ученых, исследователей, среди которых можно назвать Л.А. Григоряна, Ю.А. Дмитриева, А.А. Златопольского, И.П.Ильинского, В.Т. Кабышева, Е.И. Козлову, О.Е. Кутафина, Н.И. Лазаревского, Б.Л. Манлис, Н.Г. Мишина, С.В. Поленину, В.В. Пылина, Ю.И. Скуратова, Ю.А.Тихомирова, И.Е. Фабер[90].

В настоящее время все более возрастает интерес к системе государственной власти, в связи с динамичным политическим и социально-экономическим развитием в России и странах Содру-

---

[89] Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – 512 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – 3-изд., измен. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА– М), 2002. – 800 с.; Горбунов В.П., Попов В.И. Выборы – правовой институт формирования власти (концептуальный анализ). Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во «НОУ», 2000. – 155 с.; Ефимов В.И. Власть в России. – М., РАГС, 1996. 288 с.; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. Для студентов юрид. Вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер. 2006. – 896 с.; Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат. 2004. – 428 с.; Сравнительное конституционное право: Уч. пособие/ Отв. Ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. Отношения, 2002. – 448 с.

[90] Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М., 1972.; Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть.М., 1998.; Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов/ Отв. Ред. Проф. О.Е. Кутафин; Сост. Проф. Н.А. Михалева. В 2 т. – М.: Юристъ, 1998. – Т. 1. – 816 с., Т. – 2. – 580 с.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Юристъ, 1998. – 520 с.; Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.; Мишин Н.Г. Суверенитет в советском государстве/Союз ССР – содружество равноправных республик. – М., 1972.; Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства//Теория права. Вып. 2. М., 1992.; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс». 2003. – 561 с.; Скуратов Ю.И. Народный суверенитет развитого социализма (конституционные вопросы). – Свердловск, 1987.; Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995.; Фабер И.Е. Народный суверенитет в советском государстве//50 лет Советского союзного государства. – Саратов. 1973.

жества Независимых Государств. Свидетельством этому являются исследования и работы ученых, осуществленные в последние годы XX века. Особого внимания заслуживают исследования Б.П. Елисеева[91] о системе органов государственной власти в Российской Федерации; И.Г. Шаблинского[92] – о конституционных реформах в России и принципе разделения власти; Д.Н. Миронова[93] – о конституционно-правовом статусе Республики Саха (Якутия); С.И.Некрасова[94] – о единстве и разделении государственной власти в Российской Федерации; Шеломенцева В.Н.[95] – о конституционно-правовом статусе Республики Хакасия; Юлдашева З.А.[96] – о создании и основных особенностях Конституции Республики Узбекистан; Мишина А.А. – о принципах разделения власти в конституционном механизме США[97].

Различные аспекты рассматриваемой нами проблемы нашли отражение в работах исследователей, политологов и правоведов. Объектом дискуссий остаются: совместимость западной и традиционной политических культур стран-участниц Содружества Независимых Государств; характер преобразований в годы советского периода и возможность использования опыта в конце XX века; соотношение между политической и экономической модернизацией и национальными интересами.

Определенный интерес представили труды, посвященные становлению и развитию Конституции Республики Казахстан таких

[91] Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России: Монография. – М, 1997.

[92] Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу. (1989–1995 гг.). – М, 1997. – 248 с.

[93] Миронов Д.Н. Конституционно-правовой статус Республики Саха (Якутия) как субъекта Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 1996.

[94] Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты) Институт государства и права РАН, Автореф. Дис.канд.юрид.наук, М. 1999. – 27 с.

[95] Шеломенцев В.Н. Конституционно-правовой статус Республики Хакасия: теоретический и историко-сравнительный анализ. Монография, М. 1998. – 356 с.

[96] Юлдашева З.А. Создание и основные особенности Конституции Республики Узбекистан (Историко-правовое исследование). Академия МВД Республики Узбекистан. Автореф. дис.канд.юрид.наук. Ташкент. 1997. – 24 с.

[97] Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М., 1984.

казахских ученых, как Абдрасулов Е.Б.[98], М.Т. Баймаханов[99], А.Х. Бижанов[100], С. Зиманов[101], Е.К. Кубеев[102]. Мухамеджанов Э.Б., Мухамеджанов Б.А[103], Г. Сапаргалиев[104], В.А.Ким[105], Д.К.Нурпеисов [106] и др.

Состояние изученности данной проблемы в современных условиях является недостаточным. Как отмечают казахстанские ученые Байхаманов М.Т., Вайсберг Л.М. и Котов А.К., «Объект познания государственно-правовой науки не всегда есть объект сложившийся и, тем более, почти всегда незавершенный. Поэтому она должна охватывать предметом своих интересов не только сформировавшиеся реалии государственно-правовой действительности, но непременно и процессы их становления и развития до существующего качественного уровня. К тому же, нам следует учесть, что так называемый сформировавшийся объект познания любой юридической науки не остается без движения, влияния объективных и новых субъективных факторов, без развития своих отдельных сторон и саморазвития в целом»[107].

В отечественной научной литературе отдельные вопросы народовластия, истории государства и права Кыргызской Республики, конституционного права, конституционного развития Кыргызстана,

[98] Абдрасулов Е.Б. Декларация о государственном суверенитете и ее место в конституционной эволюции Казахстана на пути к независимости / "Юридическая газета". Алматы, 1995., № 10.

[99] Баймаханов М.Т. Основы государства и права Республики Казахстан // Правовое государство. – Алматы, 1997. – 365 с.

[100] Бижанов А.Х. Республика Казахстан: демократическая модернизация общества переходного периода. Алматы: Өнер, 1997. – 640 с.

[101] Зиманов С. Конституция и парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жет-Жаргы 1998. – 334 с.

[102] Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. – Караганда: Болашак Баспа. 1998.

[103] Мухамеджанова Б.А Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Диссертация … д.ю.н. – М., 2007.

[104] Сапарганиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жаргы, 1998. – 334 с.

[105] Ким В.А., Ким Г.В. Конституционный строй Республики Казахстан. Алматы: ТОО "Книга", 1998. – 169 с.

[106] Нурпеисов Д.К. Конституционно-правовые основы становления независимости Республики Казахстан. Институт экономики и права КГНУ им.Аль-Фараби. Автореф. дис. канд. юрид. наук. Алматы., 1999. – 30 с.

[107] Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета Республики Казахстан (государственно-правовые проблемы). Алматы. 1994. – С.148.

проблемы становления и развития конституционно-правовых основ государственной власти, государственной службы рассматриваются в трудах А.А. Арабаева, Б.И. Барубашева, З.И. Галлиевой, В.Л. Дуйсенова Э.Э., Кима, Г.А. Мукамбаевой, Б.Н. Малабаева, Ч.А. Мусабекова, Р.М. Мырзалимова, К. Нурбекова, Э. Нуралиева, И.А. Рыскулова, С.С. Соодонбекова, Р.Т. Тургунбекова, М.К. Укушева, У.К. Чиналиева[108] и др.

Особый интерес представили труды Джумабаева М. Дж., Искаковой Г.Т., Бейшембиева Э.Дж., в которых были освещены вопросы, связанные с избирательной системой Кыргызской Республики, историей

[108] Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.; Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Б.: 2001. – 298 с.; Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций/ Кыргызско-Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – 256 с.; Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Кыргызской Республики. Уч. Пособие. – Ош: 2001. – 306 с.; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана./Отв. Ред. Д.ю.н., профессор Р.Т.Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Конституционная реформа в Кыргызской Республике./Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской республике.– Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А.Исакова – Бишкек. 2007. – 115 с.; Конституционное право Кыргызской Республики. Учебно-методическое пособие/ Под ред. Ч.А.Мусабековой, Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006.– 211 с.: Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т, Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону». 1998. 349 с.; Нурбеков К.Н. Образование Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе. 1960. – 67 с.; Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.; Нурбеков К.Н. Возникновение Киргизской советской национальной государственности. Издательство «Кыргызстан», Фрунзе, 1964. – 148 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство «Китеп», Фрунзе.–1965.– 151 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство КГУ, Фрунзе.–1970.– 148 с.; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики/ Проект ПРООН «Демократизация в Кыргызстане», – Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.; Соодонбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая часть): Учеб. Пособие для студентов 1-2 курсов (спец. – «Юриспруденция»). – Б.: Кыргызстан, 1996. – 92 с.; Тургунбеков Р.Т. Конституционные основы суверенитета Киргизской ССР. Изд. АН Киргизской ССР, Фрунзе. 1959. – 170 с.; Тургунбеков Р.Т. Расширение прав союзных республик. Киргизгосиздат, Фрунзе. 1961.; Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе. 1962. – 170 с.; Чиналиев У.К. Кыргызстан и Украина: Общее и особенное в развитии политических структур: Монография. – К.: Довіра, 1997. – 159 с.

становления и развития государственной службы, образованием и организацией деятельности высших органов государственной власти республики, а также рассматрены мировой конституционный опыт[109].

Заслуживают внимания и единственные в своем роде работы Азыгалиева Р.Ш., рассмотревшего проблемы конституционно-правовой ответственности в Кыргызской Республике, Чиналиева У.К. изучившего важнейшие вопросы организации власти в Кыргызстане в условиях обретенной независимости; Бокоева Ж.А., исследовавшего проблемы поиска эффективной модели конституционного развития Кыргызской Республики[110] и др.

Отдельные аспекты народовластия были рассмотрены такими исследователями, как Б.Н. Малабаев, Э.Нуралиев, К.Н.Нурбеков, С. Сооданбеков и другие[111].

Определенный интерес представили работы Т. Койчуева, В. Мокрынина, В.М. Плоских, К.М. Жумалиева, Т.О. Ожукеевой о предыстории и истории кыргызского народа, с древнейших времен и до сегодняшних дней, происхождении кыргызов, его героических и трагических страницах, поисках путей к возрождению, становлении кыргызской государственности.[112]

[109] Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики: Дисс. канд. юрид. наук. Академия управления МВД России. М., 2004. – 271 с.; Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2004. – 203 с.; Искакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: Конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Б.: «Бийиктик», 2003. – 616 с.

[110] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – 152 с.; Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность по законодательству Кыргызской Республики: Дисс. канд. юрид. наук. Академия управления МВД России. – М., 2006. – 249 с.; Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения власти в современном Кыргызстане. – К.: Довира, 1998. – 73 с.; Бокоев Ж.А. Модели современного конституционализма и опыт постсоциалистических государств (на примере Кыргызской Республики). Автореф. дис. канд.юрид. наук. Институт государства и права РАН. М., 1998. – 24 с.

[111] Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. – Б.: 2005. –420 с.; Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.; Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике.– Б.: «Илим», 2002. – 312 с.

[112] Койчуев Т. и др., Кыргызы и их предки. Нетрадиционный оазис на историю и современность./ Т. Койчуев, В. Мокрынин, В.Плоских; под ред. С. Даниярова. – Б.:

Вместе с тем, в вышеперечисленных работах российских и отечественных ученых затрагиваются отдельные стороны исследуемой нами темы лишь в общем плане, тематика народовластия раскрывается косвенно, недостаточно детально, в целом, посвящены анализу конституционного развития Кыргызстана, проблемам становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти, избирательного права и т.д. Недостаточно внимания уделено вопросам деятельности органов государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии, их взаимоотношениям на всех уровнях управления, а также административно-территориального устройству республики. Слабо изучены вопросы региональных институтов системы народовластия, местных органов государственного управления и местного самоуправления, институтов гражданского общества.

В целом анализ показал, что в современной науке конституционного права вопросы народовластия еще не раскрыты в полном объеме. В отечественной литературе нет примеров специального, полного и комплексного исследования вопросов и проблем народовластия, становления и развития системы народовластия, институтов народовластия.

Методологической основой исследования является общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: формально-юридический, историко-правовой, политико-правовой, статистический, системно-структурный, конкретно-социологический, метод сравнительного правоведения. Использование указанных методов позволило диссертанту всесторонне подойти к исследованию такой категории, как основы конституционного строя и принципа разделения власти в политической жизни Кыргызстана. Помимо этого, принимались во внимание современные концепции теории государства и права, конституционного, муниципального, административного, финансового, гражданского и трудового права.

Гл. ред. КЭ, 1994. –128 с.; У истоков кыргызской национальной государственности / Ред.: Т.Койчуев, В.М. Плоских, Т.У.Усубалиев. НАН, МОН, Госархивагенство КР (С) У. – Бишкек: Илим, 1996. –384 с.; Хрестоматия по истории Кыргызстана / Сост. В.А. Воронаева. Ред. В.М. Плоских. КР(С)У. – Бишкек: Илим, 1997. – 342 с.; История кыргызов и Кыргызстана: Учебник для вузов / ответ. ред. академик В. Плоских; НАН Кыргызской Республики. КР(С)У. МУК. – Бишкек: Илим, 1998. – 344 с.; Жумалиев К.М., Ожукеева Т.О. XXI век: Институт президентства в Кыргызской Республике / Проект ПРООН "Развитие менеджмента в Кыргызстане". – Бишкек: Илим. 1998. – 216 с.

Научную основу данного исследования составили также концептуальные положения теорий общественного мнения, ценностей, конфликтов, сравнительно-правовой, системный и структурно-функциональный подходы к анализу социально-политических процессов и явлений, а также методы конкретно-социологических исследований; общеметодологические принципы познания социально-политической действительности, объективности, взаимосвязи теории практики, системности, взаимообусловленности объективного и субъективного в социально-политических процессах, соотношения логического и исторического.

Новизна предмета исследования, цели и задачи диссертации побудили автора дополнить правовой анализ проблемы методологическим инструментарием из других наук – философии, истории, политологии, экономической теории, социальной психологии. В исследовании использованы операциональный, индуктивный и дедуктивный методы анализа.

В работе обобщаются результаты мониторинговых исследований электоральной ситуации накануне республиканских референдумов по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики, выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, в органы местного самоуправления, прошедших в 1995 – 2005 годы, а также данные экспертных и массовых опросов населения по проблемам реформирования системы государственного управления и местного самоуправления, кыргызского общества.

Важную роль сыграли личные наблюдения, практический опыт работы автора в органах представительной власти – Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, органах исполнительной государственной власти, Аппарате Правительства и Администрации Президента Кыргызской Республики, непосредственное участие в организации и проведении избирательных кампаний и референдумов.

Существенным источником познания практики стало личное участие соискателя в разработке структуры государственного управления в Кыргызстане, подготовке проектов законов, указов, постановлений и заключений на законопроекты, докладных записках для государ-

ственных органов, а также для Президента Кыргызской Республики, Премьер-министра Кыргызской Республики, содержащих предложения по реформе государственного механизма, реорганизации структур государственной власти, органов местного самоуправления.

Данное исследование сформировалось в результате изучения и использования большого научно-монографического материала, в том числе зарубежного, законопроектов, публикаций по вопросам организации государственной власти в различных странах, в том числе в Кыргызской Республике. Правовую основу диссертации составляют конституционное и текущее законодательство, нормативные правовые акты органов государственной власти (по состоянию на 2007 год), Кыргызской Республики, государств- участников СНГ и дальнего зарубежья, в том числе Конституции Кыргызской Республики (1929, 1937, 1978, 1993 годов), кыргызских ученых-юристов. Изучено также соответствующее законодательство СССР, РСФСР, Киргизской ССР, Кыргызской Республики и ряда зарубежных стран. Развитие государственности Кыргызстана не происходило обособленно. Они находились в постоянной связи и взаимодействии с историческими общественно-политическими и правовыми процессами, имевшими место в Казахстане, Узбекистане, России и других стран Содружества.

Методологическим принципом современных преобразований системы государственной власти в Кыргызской Республике выступил принцип преемственности исторических этапов государственно-правового развития Кыргызстана: советского и постсоветского, суверенного и демократического. Эмпирическая база диссертационной работы основывается на анализе деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти Кыргызской Республики, некоторых органах государственной власти регионов республики, а также результатов социологических исследований, проведенных в 2005–2009 годах в 4 областях Кыргызстана (Чуйской, Ошской, Джалал-Абадской, Баткенской).

Эмпирическая базу исследования составили процессы, явления, события и технология выборов, избирательной и референдумных компаний, объективные данные статистики, контент-анализ периодической печати и официальных документов, результаты социологических исследований состояния общественного сознания и поведения электората, деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, других институтов системы народовластия.

Информационную базу исследования составили различные источники права, в том числе нормативные правовые акты, документы, учебные, монографические и иные публикации, материалы научных, научно-практических конференций, симпозиумов, статистические данные о формировании и деятельности избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, а также обобщение избирательной практики, деятельности институтов системы народовластия.

Информационную базу составили нормативные акты и другие документы Киргизской ССР, РСФСР, СССР, Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, конституции ряда зарубежных государств, стран Содружества, суверенной независимой Кыргызской Республики, материалы КПСС, ЦК Компартии Киргизии, различных общественных организаций, выступления народных депутатов Союза ССР, РСФСР и Кыргызстана, а также данные периодической печати по вопросам государственности и организации государственной власти в Кыргызской Республике, о практике взаимоотношений между различными властными институтам.

Компаративные приемы исследования позволили в большей степени выявить специфику "кыргызской модели" государственного и политического развития.

В современных условиях, когда закономерно усиливаются интеграционные процессы, в том числе с Российской Федерацией, Центрально-Азиатскими государствами и Казахстаном, возрастает роль сравнительного метода.

Изучение институтов народовластия осуществлено путем сравнения однопорядковых норм и правоотношений, в обобщении опыта имеющихся в разных странах. Такое сравнение позволило лучше разобраться в его общих закономерностях, а также в особенностях его развития в любой стране.

Изучение системы народовластия зарубежных стран на фоне кыргызской системы народовластия осуществлено двумя путями. Первый из них – обобщенное рассмотрение институтов народовластия в сравнительно-правовом ключе, при котором сопоставлялись с кыргызским опытом типичные примеры из законодательства и практики отдельных стран. Второй путь – более или менее глубокое исследование институтов народовластия ряда стран, каждая из которых взята в отдельности. Обращение к примерам системы народовластия отдельных государств подчинено главной задаче – выявлению магистральных закономерностей развития системы народовластия с тем, чтобы на основе полученных знаний о мировом опыте лучше понять тенденции развития современного кыргызского законодательства, уяснить, какие из них являются позитивными, а какие негативными.

При рассмотрении институтов народовластия были применены синхронно-сравнительный подход (когда изучаются одни и те же сходные институты системы народовластия, например, казахстанский парламент, таджикский парламент, финский парламент и т.д., избирательное право и избирательные системы, применяемые для формирования этих учреждений). Такое сравнение позволило выявить общее и особенное между этими институтами, существующими в определенный период времени.

Бесспорно, мировой опыт не может быть применен непосредственно, без всякой адаптации к практике формирования и применения институтов народовластия в Кыргызской Республике. Однако выводы и обобщения дадут возможность судить об основных направлениях эволюции системы народовластия в мире, что позволит лучше разобраться в развитии кыргызской системы народовластия, оценить применимость иностранного опыта к реалиям Кыргызстана. Закономерно, что при разработке законопроектов, в том числе проектов поправок к действующим законам, как правило, изучается иностранный опыт. В этом заключается практическая важность и значимость изучения сравнительного подхода.

Нами также была предпринята попытка критически осмыслить новейшую практику реализации норм Конституции Кыргызской Республики, а также исторический ракурс в государственно-правовом

строительстве Кыргызстана советского периода, основанного на Конституциях 1929, 1937 и 1978 годов.

Данная работа является одной из первых комплексных и системных исследований, в которой процессы построения системы народовластия, органов государственной власти в Кыргызской Республике анализируются на основе реальной практики использования принципа разделения властей. Одновременно с теоретическими аспектами акцент делается на рассмотрении практических вопросов взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в системе органов государственной власти, раскрывается место института Президента Кыргызской Республики во властной системе и его влияние на "ветви власти", опыт организации системы "сдержек и противовесов". Также в работе было уделено внимание политическим правам и свободам граждан, политическим партиям, входящих в систему народовластия, организации системы местного государственного управления в регионах республики, ее соотношение и взаимодействие с органами местного самоуправления.

Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших государственных должностных лиц служит важным инструментом реализации конституционных норм. Отсутствие в Основном Законе действенных правовых норм конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших государственных должностных лиц, правового института отзыва, отставки, импичмента, досрочного прекращения полномочий выборных лиц и органов избирателями, конституционно – правовой ответственности перед народом при осуществлении форм непосредственной и представительной демократии, является одной из главных актуальных проблем в современной конституционной теории и практике Кыргызстана.

Эффективность институтов народовластия – это важнейший показатель плодотворности, результативности деятельности власти, ее полезного влияния на сограждан, на управляемость данного общества, его экономический, социальный и культурный прогресс. Эффективность власти – ориентир, цель, а иногда и идеал (предел мечтаний) как для властей, так и для населения. Собственно, к форми-

рованию эффективной власти ведут эффективные демократические выборы[113]. На наш взгляд, эффективное, демократическое государственное управление и местное самоуправление – это есть управление, которое дает возможность раскрыть свои способности каждому члену общества и задать себе три вопроса: «Что данная система дает людям?», «Как люди участвуют в ней?», «Как может экономика служить людям?», а также показать плодотворность, результативность деятельности власти, ее полезного влияния на сограждан, на управляемость данным обществом, на его экономический, социальный и культурный прогресс.

Современный этап эволюции государственности в подавляющем большинстве стран мира характеризуется резким повышением роли различных форм и институтов народовластия. В демократических государствах формы народовластия представляют реальный механизм формирования органов власти, поэтому значимость этих институтов в таких государствах не вызывает сомнения. В настоящее время важной особенностью развития государственности стал переход значительного числа государств к демократическим методам правления. Сравнительный анализ мирового опыта организации системы народовластия представляет для нас оправданный интерес. Давид Р. – известный французский ученый отмечал, что "пытаться ограничить юридическую науку пределами одного государства и излагать или развивать эту науку без учета идей и опыта других стран – это значит ограничить свои возможности познания и деятельности".[114]

В этой связи, далее мы рассмотрим системы народовластия, установленные в конституциях стран Азии и Европы. На наш взгляд, проведение анализа конституционных основ системы народовластия в зарубежных странах будет полезным в определенный степени для Кыргызской Республики.

[113] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 335.
[114] Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1967, С.33.

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННЫЙ ДИЗАЙН СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

2.1. Конституционные основы системы народовластия в странах Азии и Европы: Армения, Грузия, Туркменистан, Словакия, Финляндия, Казахстан, Россия

В данном разделе исследования рассмотрены конституционные основы системы народовластия отдельных стран Азии и Европы.

На наш взгляд, сравнение, сопоставление, исследование и проведение анализа правовых основ системы народовластия Кыргызской Республики (с небольшой территорией, с населением 5, 2 млн. человек) некорректно по отношению к правовым основам системы народовластия таких стран, как Япония, США, Индия, Китай, Малайзия, Великобритания, Франция, Италия, Украина, Турция, Германия, где площадь территорий и численность населения колеблется, соответственно от 300 тыс. кв. км., до 17, 08 млн. кв. км., от 20 млн. до 1, 236 млн. человек. Данные страны были исключены также в силу значительных отличий, таких, как уровень правовой культуры, менталитет, традиции, этапы исторического развития и других отличий. На наш взгляд, следует учитывать критерии и условия Кыргызстана и исследовать системы народовластия соответствующих стран, имеющих, приблизительно, аналогичные критерии и условия. Основные характеристики Кыргызстана: население – 5,2 млн. чел.; территория – 198,5 тыс. кв. км.; государственное устройство – республика; глава государства – президент; законодательный орган – парламент – Жогорку Кенеш, однопалатный, 90 депутатов, избираются на 5 лет; административно-территориальное устройство – 4 уровня управления, 7 областей, 40 районов, 25 городов, 1811 сел и поселков.

В этой связи автором систематизированы и отобраны такие страны, которые, на наш взгляд, максимально приближены к нашим условиям, по вышеуказанным критериям и параметрам. Во-первых, это население – в Кыргызстане насчитывается более 5,2 млн. чел., во-вторых, территория, более 75 % которой занимают горные местности; в третьих, географически не имеет выхода к

морю, не имеет международных транзитных транспортных путей, и наконец, в-четвертых, наличие относительно ограниченных природных богатств (нефть, газ, леса, море продукты и т.д.). Поэтому, автор обратился к опыту организации системы народовластии тех стран, которые приблизительно имеют аналогичные условия и возможности, прежде всего, с такими странами, которые имеют численность населения от 3 до 6 млн. чел. Тем не менее, это не означает, что мы не будет рассматривать, изучать и использовать опыт некоторых больших стран. В частности, мы определили для изучения систему народовластия Казахстана и России, в силу ментальности, традиций, общих корней, тесных общественно-политических и социально-экономических связей. Нами будут изучены и выявлены отличия и положительные аспекты в системе народовластия этих стран, которые можно будет использовать в Кыргызстане, с учетом местных условий и традиций.

Изучение и отбор стран Азии и Европы осуществлялись в три этапа. Вначале были в целом, в общем плане рассмотрены системы народовластия более 150 стран, затем из них были отобраны 27 стран[115], и в итоге, после тщательного рассмотрения, из них были

[115] Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 464 с.; Конституции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник 650 документов (В 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош» – 328 с.; Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристь, 1999. – 640 с.; Конституции государств – участников СНГ.– М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М. 1999. – 736 с.; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М), 2000. – 840 с.; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менеделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – 720 с.; Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А.Окунва. – М.: Издательская группа ИНФРА – М – НОРМА – ИНФРА. 1997. – 816 с.; Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.; Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция, Германия. Италия. Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Японня. Индия: учеб. Пособие / (сост. Сб., пер., авт. Введ. И вступ. Ст. В.В.Маклаков). – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.; Маклаков В.В. Конституционное яраво зарубежных стран. Общая часть: (учеб. Для студентов юридич. вузов и фак.) / В.В.Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

отобраны для исследования и анализа всего 7 стран: три страны Азии: Армения (парламентская республика), Грузия (парламентская республика), Туркменистан (президентская республика). Две страны Европы: Словакия (президентская парламентская республика), Финляндия (парламентская республика).

В результате отбора исследованы системы народовластия 5 стран с населением от 3,8 млн. чел. – Армения, и до 5,5 млн. чел. – Грузия, Туркмения, Словакия и Финляндия.

Критериями отбора стран служили следующие факторы: население, территория, экономика и природно-сырьевая база, государственный строй, глава государства, законодательный орган, административно-территориальное деление, устойчивость государственного строя, периодичность внесения изменений и дополнений в конституцию.

Как ранее отмечалось, нами рассмотрены системы народовластия, в качестве образца организации системы народовластия, позволивших достичь относительно эффективных результатов в политическом, экономическом и социальном развитии двух стран: Республики Казахстан, с более чем 17 млн. населением, и Российской Федерации (148 млн. чел.), а также в силу сложившейся исторической общности, исходными условиями, одинаковыми задачами, стоявшими перед ними, а также способами их решения, которые также служат объектами для изучения, или заимствования для Кыргызстана. Кроме того, Кыргызстан объединяют с Россией и Казахстаном такие совместно созданные объединения и организации, как Содружество Независимых Государств (СНГ), ОДКБ, ШОС, АВРАЗЭС и другие.

2.1.1. Основные характеристики государств

Рассмотрим основные характеристики Армении, Грузии Туркменистана, Казахстана, Словакии, Финляндии и России[116].

[116] Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года, Конституция Грузии от 24 августа 1995 года, (по состоянию на 27 ноября 2005 года, Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Али Арслан (августа) 2003 г., тексты Конституций приводятся по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm): Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менеделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – с. 199 – 201; Консти-

Республика Армения (Армения) расположена в Юго-Западной Азии, в южной части Закавказья, в горах Малого Кавказа. Ее территория составляет 29, 8 тыс. кв. км. Население 3, 8 млн. чел. (2005). Большая часть территории Армении занята горами. Форма правления в Армении – парламентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган: Национальное собрание (парламент), избираемое сроком на 5 лет. Административно – территориальное деление: 11 областей (марзов), управляемых губернаторами (Табл. № 2).

Грузия расположена в Юго-Западной Азии, в Закавказье, некоторые северные районы находятся в Европе. Территория составляет 69,7 тыс. кв.км. Население 5,1 млн. чел. (2005 г.). Большая часть территории Грузии занята горами. Форма правления в Грузии – парламентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган – двухпалатный парламент, избираемый на 4 года. Парламент состоит из 100 членов, избранных по пропорциональной системе, и 50 членов, избранных по мажоритарной системе. Административно-территориальное деление: 66 районов, объединенных в 11 краев. Таким образом, отличиями Грузии от Кыргызстана является то, что она: парламентская республика, парламент – двухпалатный; имеет большее количество районов и областей.

Туркменистан расположен на юго-западе Средней Азии. Территория составляет 488, 1 тыс. кв. км. Население 4,8 млн. чел. Большую часть территории страны занимает пустыня Кара-Кумы. Форма правления в Туркмении – *президентская* республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган – Меджилис (парламент), который состоит из 50 депутатов, избираемых по территориальным округам сроком на 5

туции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош»– 62–100; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. с. 180; Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие/ Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристъ, 1999. – с. 163–198; Конституции государств- участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА– М, 1999. с. 173–240; Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стещенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 1999. – 464 с.

лет. Административно-территориальное деление: 5 велаятов (областей), 37 этрапов (районов); шакеры, приравненные к районам, с органами государственного управления, а также шакеры, поселки и оба с местными органами самоуправления.

В Туркменистане меньше на 2 области и 3 района, по сравнению с Кыргызстаном. В Туркменистане имеют место шакеры, где осуществляются как государственное управление, так и местное самоуправление. В Туркменистане на 40 депутатов меньше в парламенте – законодательном органе.

Кыргызстан, Армения, Грузия, Туркменистан, Казахстан и Россия участники Содружества Независимых государств (СНГ). Таким образом, наблюдается определенная схожесть характеристик Армении, Грузии и Туркменистана с данными Кыргызстана.

Словацкая Республика находится в Центральной Европе, в пределах Западных Карпат. Население – 5,4 млн. чел. Территория – 49,036 тыс. кв. км. Форма правления – парламентская республика. Глава государства – президент, избирается непосредственно народом, сроком на 5 лет. До 1999 года избирался парламентом, (3/5 голосов всех депутатов). Законодательный орган – Национальный совет, однопалатный парламент, состоящий из 150 членов, избираемых сроком на 4 года. Административно-территориальное деление – 8 краев[117]. Словакия – горная страна. В Словакии, как и в Кыргызстане, население составляет 5,4 млн. чел. Однако в парламенте Кыргызстана 90 депутатов, а в Словакии – 150 человек, что заслуживает соответствующего внимания.

Финляндия (Суоми) расположена на Севере Европы. Ее территория составляет 338,1 тыс. кв. км. Около 1/3 ее территории находится за Полярным кругом. Население страны достигает 5,14 млн. человек. По форме правления Финляндия – смешанная (парламентско-президентская) республика. Глава государства –

[117] Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z (текст Конституции приводится по сборнику "Конституции государств Европы"). Издательство НОРМА, 2001 г.; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 199 – 201; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. – С. 180.

президент, избираемый сроком на 6 лет. Законодательный орган – однопалатный парламент, 200 депутатов, избираемых сроком на 4 года. Конституция закрепляет двухзвенную систему административно-территориального устройства – губернии и коммуны. Административно-территориальное деление – 6 ляни (губернии, раньше было 12) и более 400 коммун, в том числе 100 городских коммун. Особое политико-административное положение занимают Аландские острова (площадь 5,5 тыс. кв. км., население 24,6 тыс. чел., шведы), которые пользуются частичной автономией в решении внутренних вопросов, имеют свой парламент (ландстинг, 30 депутатов), свое правительство – ландстюре, свой флаг; в парламенте страны представлены 1 депутатом. Финляндия является членом Европейского союза.[118]

Таким образом, несмотря на то, что Финляндия, по основным характеристикам, имеет одинаковые параметры, (население, территория, однопалатный парламент, 6 губерний). в сравнении с Кыргызстаном, тем не менее, очевидны существенные отличия – административно-территориальное устройство – двухуровневая система (ляни и коммуны), Президент избирается на 6 лет, 200 депутатов парламента избираются на 4 года.

Казахстан – государство в Средней Азии, расположенное между Каспийским морем и Алтаем. Население 17,8 млн. чел. Территория – 2717,3 тыс. кв. км. Государственный строй – президентская республика. Глава государства – Президент, избираемый на 5 лет. Законодательный орган – двухпалатный парламент, состоящий из Сената (49 членов) избираемых на 6 лет и Мажлиса (107 членов),

[118] Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731). Данный Основной закон вступил в силу с 1 марта 2000 года (текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менеделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 162 – 163; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. с. 702; Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова М.: Издательская группа ИНФРА–М НОРМА, 1997.– С. 604–654; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть учеб. Для студентов юрид. вузов и фак)./ В.В.Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

избираемых на 5 лет. Административно-территориальное деление – 14 областей.[119]

Российская Федерация (Россия) – федеративное государство в восточной части Европы и северной части Азии. Население 146,86 млн. чел. Территория – 17,08 млн. кв. км. Государственный строй – федеративная республика. По форме правления Россия – суперпрезидентская республика. Глава государства – президент, избираемый на 6 лет. Законодательный орган – Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации, состоит из двух палат – Совета Федерации (по два представителя от каждого субъекта Федерации) и Государственной думы (450 депутатов, избираемых сроком на 5 лет). Российская Федерация – участник Содружества Независимых Государств.[120]

Таким образом, мы рассмотрели основные характеристики государств. Анализ показывает, что несмотря на относительно идентичные параметры и данные Армении, Грузии, Туркмении, Словакии и Финляндии по сравнению с Кыргызстаном, тем не менее очевидны различные подходы к организации системы народовластия. Далее рассмотрим стабильность конституций данных государств.

[119] Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (В редакции Законов Республики Казахстан от 07.10.1998 г. № 284-I, 21.05.2007 г. № 254–III ЗРК. – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.

[120] Основной Закон. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. ООО «Издательство Омега–Л». М.: 2007.– 38 с.: Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менеделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 142; Конституции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош»– 62–100; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. С. 180; Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие/ Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристъ, 1999. – С. 163–198; Конституции государств- участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-- М, 1999. С. 173–240; Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Степенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 1999. – 464 с.

Характеристика государств

Таблица № 2

СТРАНА	НАСЕЛЕНИЕ	АДМ-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО	ФОРМА ГОСУСТРОЙСТВА	ГЛАВА ГОСУДАРСТВА	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
Кыргызстан	5,2 млн. чел.	199,9 тыс. кв. км. 7 областей, 40 районов, 4 уровня управления	Республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Однопалатный Жогорку Кенеш , 90 депутатов, избранных сроком на 5 лет
Армения	3,4 млн. чел.	29,8 тыс. кв. км. 11 областей	Парламентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Национальное собрание - парламент, на 5 лет
Грузия	5,1 млн. чел.	69, 7 тыс. кв. км. 66 районов и 11 краев	Парламентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	2-х палатный парламент, 100 и 50 депутатов, на 5 лет
Туркмения	4, 8 млн. чел.	488, 1 тыс. кв. км. 5 велаятов -областей, 37 этрапов (районов), шекеры (МСУ)	Президентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Меджлис-парламент, 50 депутатов, на 5 лет
Казахстан	16,85 млн. чел.	2717 тыс. кв. км. 14 областей	Президентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	2-х палатный парламент, Сенат (49), на 6 лет и Мажилис (107), на 5 лет
Словакия	5, 4 млн. чел.	49, 036 тыс. кв. км., 8 краев	Президентская парламентская республика	Президент 5 лет, 3/5 голосов всех депутатов	1 палатный Национальный совет - 150 членов, на 4 года
Финляндия	5, 4 млн. чел.	338, 15 тыс. кв. км., 6 ляни (губерний), более 400 коммун, Аландские острова	Парламентско-президентская республика	Президент, избирается сроком на 6 лет, не более 2-х раз подряд	1 палатный парламент – 200 депутатов, на 4 года
Россия	148 млн. чел.	17, 08 млн. кв. км. 21 республика, 10 АО, 1 авт. область, 6 краев, 49 областей, Москва, СПб	Федеративная республика	Президент, избирается сроком на 6 лет, не более 2-х раз подряд	2 палатный парламент, Государственная Дума, (450 депутатов), Совет Федерации (178 представителей)

2.1.2. Стабильность конституций

Анализ конституционного развития Основного Закона Армении, показал ее стабильность, по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики, которая за последние 14 лет 8 раз изменяла свою Конституцию (1993 г., 1994 г., 1996 г., 1998 г., 2003 г., 2006 г. – ноябрь, 2006 г. – декабрь, 23 октября 2007 г.).

Освещая вопрос стабильности Конституции Грузии, следует отметить, что с 1999 года по 2006 год были приняты 16 конституционных законов, которыми были внесены в соответствующие изменения и дополнения в Конституцию Грузии от 24 августа 1995 года (1995, в 1999 году были приняты 2 конституционных закона; 2000 г. – 1; 2001 г. – 1; 2002 – 1; 2003 – 1; 2004 – 3; 2005 – 3; 2006 – 3). Таким образом, в Конституцию Грузии от 24 августа 1995 года было 16 раз конституционными законами внесены соответствующие изменения и дополнения. По сравнению с Грузией, Кыргызстан в два раза меньше вносил в Конституцию Кыргызской Республики соответствующие изменения и дополнения и новые редакции.

Действующая Конституция Туркменистана, принятая 18 мая 1992 года (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 года, от 15 августа 2003 года), стала первой конституцией на постсоветском пространстве.[121] В этой связи, следует отметить относительную стабильность Конституции Туркменистана (всего два раза были внесены изменения и дополнения в 1995 и 2003 годах, 2008 году была принята новая редакция Конституции).

Первая в истории **Словакии** Конституция в полном ее объеме вступила в силу 1 января 1993 г., а в январе 1999 года в нее были внесены поправки, в соответствии с которыми Президент Словакии стал избираться посредством непосредственной демократии – путем прямых и всеобщих выборов. В период с 1992 по 2001 год в Конституцию Словацкой Республики трижды (1998, 1999 и 2001 г.г.) был внесен целый ряд принципиальных изменений и дополнений. Конституционными законами, принятыми в июле 1998 г. и январе 1999 г., были существенно изменены нормы о выборах и отзыве Президента Словацкой Республики, его полномочиях и замещении в случае невозможности осуществления функции Президента, а также об отстранении его от должности.

[121] Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. – С. 651.

Анализ показал относительную стабильность Конституции Словакии (в период с 1992 по 2001 годы в Конституцию Словацкой Республики трижды – 1998, 1999 и 2001 г.г. вносились изменения и дополнения).

Финляндия прошла в своем развитии три конституционных периода со времени принятия «Формы правления» 1919 г. 11 июня 1999 г. была принята новая Конституция Финляндии, вступивший в силу с 1 марта 2000 г. Основной закон представляет собой один документ, который заменил четыре прежних основных закона. Более детальные нормы, регламентирующие отношения в указанных областях, должны теперь закрепляться в других законах и в Регламенте Эдускунты.[122]

Таким образом, анализ показал, что в период с 1919 по 2000 годы в Финляндии были осуществлены **четыре** конституционных реформ и принято всего четыре Конституций, за **80** с лишним лет. Очевидна стабильность Основного закона Финляндии. Основной закон Финляндии, вступивший в силу с 1 марта 2000 г., ознаменовал собой начало нового, Четвертого периода конституционной истории страны.

Конституция Казахстана изменялась и дополнялась, всего пять раз: 1993, 1995, 1998, 2005, 2007 г.г. Это также говорит о недостаточной стабильности Конституции Казахстана. Действующая Конституция принята на референдуме 12 декабря 1993 года.

В Конституцию Российской Федерации от 12 декабря 1993 года **9 раз** вносились соответствующими нормативными правовыми актами различные поправки, изменения и дополнения. Так были внесены изменения и дополнения Указами Президента Российской Федерации от 09.01. 1996 № 20, от 10.02. 1996 № 173, от 09.06.2001 № 679, от 25.07. 2003 № 841, Федеральными конституционными законами от 25.03.2004 № 1 – ФКЗ, от 14.10.2005 № 6 – ФКЗ, от 12.07.2006 № 2 – ФКЗ, от 30.12.2006 № 6 – ФКЗ, от 21.07.2007 № 5 –

[122] Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А.Окунькова.– М.: Издательская группа ИНФРА–М НОРМА, 1997.– С. 612.

ФКЗ. Однако в целом с 1993 года Конституция Российской Федерации ни разу не пересматривалась. Конституцию не пересматривали ни первый президент России Б.Н.Ельцин, ни второй президент России В.В.Путин, хотя и были возможность и соблазн. Таким образом, очевидна 15-летняя стабильность Конституции России.

2.1.3. Институты системы народовластия и их конституционно-правовая ответственность

Анализ конституционных основ системы народовластия указанных стран показал, что народ осуществляет власть посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные конституциями государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц. Выборы президентов, депутатов парламентов, органов местного самоуправления, референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием (ст. 4).

Анализ порядка избрания и основания прекращения полномочий, конституционно-правовой ответственности президентов Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, России, Словакии и Финляндии показал следующее (Табл. № 3).

В Конституциях Армении, Грузии, Туркмении, Словакии, Финляндии, Казахстана, России и Кыргызстана установлены следующие условия для кандидатов в президенты. Нижний предел возраста 35 лет установлен в конституциях Кыргызстана, Армении, Грузии, России, 40 лет – Туркмении, Словакии, Казахстана. Верхний предел возраста 65 лет установлен в конституциях Кыргызстана, Казахстана, Туркмении – не старше 75 лет. Верхние возрастные пределы не установлены в конституциях Армении, Грузии, Словакии, Финляндии, России. Следует отметить, что в Финляндии не установлено никаких ограничений, кроме того, что кандидат в президенты должен быть гражданином Финляндии по рождению.

Кандидат в президенты Армении должен быть гражданином Армении, в Грузии – проживать в Грузии, в Туркмении – должен быть туркмен.

Основные законы Кыргызстана (ст. 43), Армении (ст. 50), Грузии, Туркмении, Словакии, Казахстана предусматривают 5 летний срок полномочий президентов, не более 2-х сроков подряд, в Финляндии (ст. 54) и России (ст. 81) – 6 лет, также не более 2-х сроков подряд. В части конституционной ответственности президентов, в целом нормы идентичны (отставка, отрешение, обвинение в измене Родине и Конституции, по болезни, кончине). Обвинения, как правило, выдвигаются парламентами этих стран.

Так, например, Президент Армении может привлекаться к ответственности после завершения своих полномочий за действия, не связанные с его статусом (ст. 56). Президент Армении может быть отрешен от должности за государственную измену или иное тяжкое преступление. Если по заключению Конституционного суда основания отрешения Президента Республики от должности отсутствуют, то вопрос снимается с рассмотрения Национального Собрания (ст. 57). Президент Республики подает прошение об отставке Национальному Собранию (ст. 58).

Президент Грузии считается отрешенным от должности в порядке импичмента, если это решение поддержано не менее чем двумя третями полного состава Парламента. Если Парламент в тридцатидневный срок не примет решения, вопрос считается снятым с повестки дня и в течение последующего года не допускается предъявление обвинения по тем же основаниям. Не допускается рассмотрение в Парламенте предъявленного Президенту обвинения или принятие решения об отрешении Президента от должности в период действия чрезвычайного и военного положения или во время войны (ст. 63).

В конституциях предусмотрены идентичные случаи замещения президента председателем парламента, либо премьер-министром страны. Так, в случае невозможности исполнения Президентом Грузии своих полномочий или досрочного прекращения полномочий Президента Грузии обязанности Президента Грузии исполняет *Председатель Парламента*, а в случае невозможности осуществления Председателем Парламента обязанностей Президента Грузии, а также при роспуске Парламента обязанности Президента Грузии исполняет *премьер-министр* (ст. 76).

Анализ конституционных норм показал, что в Армении, Грузии, Туркмении, Казахстан и России подавляющее большинство претен-

дентов на высшие государственные должности назначаются президентами с согласия парламентов, на различные сроки.

Так, Президент Армении на основании распределения депутатских мест в Национальном Собрании и консультаций с депутатскими фракциями назначает Премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов, а если это невозможно – лицо, пользующееся доверием у наибольшего числа депутатов. Президент Армении назначает Премьер-министра в десятидневный срок после принятия отставки Правительства. Правительство формируется в двадцатидневный срок после назначения Премьер-министра. Президент Армении по предложению Премьер-министра назначает и освобождает членов Правительства; принимает отставку Правительства в день первого заседания вновь избранного Национального Собрания, вступления Президента Республики в свою должность, выражения недоверия Правительству, неодобрения программы Правительства, подачи Премьер-министром прошения об отставке или образования вакансии должности Премьер-министра; представляет Национальному Собранию кандидатуры Генерального прокурора, Председателя Центрального банка и Председателя Контрольной палаты. По предложению Генерального прокурора назначает и освобождает заместителей Генерального прокурора; назначает четырех членов Конституционного Суда.

Президент по предложению Совета правосудия назначает председателей и судей Кассационного Суда и его палат, председателей Апелляционного Суда, судов первой инстанции и специализированных судов, прекращает их полномочия, дает согласие на их привлечение в качестве обвиняемых, арест или возбуждение в их отношении вопроса о привлечении к административной ответственности в судебном порядке, по заключению Совета правосудия назначает судей Апелляционного Суда, судов первой инстанции и специализированных судов; назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных Сил и других войск (ст. 55).

В отличие от Кыргызстана, где губернаторы назначаются Президентом, в Армении марзпеты (губернаторы) назначаются и освобождаются постановлением Правительства. Эти постановления Правительства утверждаются Президентом Армении (ст.88.1.).

Таблица № 3

Условия, установленные для кандидата в президенты и президента

Название страны	Нижний предел возраста	Верхний предел возраста	Кол-во необходимых лет проживания в стране	Знание Гос. языка (+ необходимо; - нет)	Другие требования	Срок пребывания на посту президента	Конституционно-правовая ответственность
Кыргызстан	35	65	15 лет перед выборами	+	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	отставка отрешение болезнь кончина
Армения	35	-	10 лет перед выборами	-	должен быть гражданином Армении	5 лет, не более 2 сроков подряд	отставка отрешение кончина
Грузия	35	-	Не менее 15 лет	-	Должен проживать в Грузии	5 лет, не более 2 сроков подряд	отрешение болезнь

Туркмения	40	Не старше 70 лет	Не менее 10 лет	+	должен быть туркмен	5 лет, не более 2 сроков подряд	отрешение болезнь
Словакия	40	-	-	-	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отзыв, обвинение в измене Родине, Конституции
Финляндия	-	-	-	-	гражданином по рождению		
Казахстан	40	65	15	+	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	отрешение за гос. измену, болезнь
Россия	35	-	10	-	-	6 лет, не более 2 сроков подряд	отставка отрешение за гос. измену, болезнь

В Республике Армения Конституционный Суд состоит из девяти членов (ст. 99). Судья и член Конституционного Суда несменяемы. Судья и члены Конституционного Суда занимают свою должность до достижения 65 лет. В установленном Конституцией и законом порядке формируется и действует Совет правосудия (ст. 94.1.), которые имеет широкие полномочия по кадровым вопросам судей, и их ответственности (ст. 95).

Генерального прокурора по предложению Президента Армении назначает Национальное Собрание сроком на шесть лет (не более двух раз подряд). Национальное Собрание большинством голосов от общего числа депутатов может отрешить Генерального прокурора от должности по предложению Президента Республики в установленном законом случае (ст. 103). Руководители муниципалитетов избираются сроком на четыре года (ст. 107). Примечательным является то, что Правительство в установленных законом случаях может отрешить от должности руководителя муниципалитета на основании заключения Конституционного Суда (ст. 109).

Анализ конституционных основ законодательной власти показал, что Армения, Грузия, Туркмения, Словакия и Финляндия, как и Кыргызстан, имеют однопалатные парламенты, Казахстан и Россия – 2-х палатные. Количество и сроки избрания депутатов парламентов показаны в таблице № 4.

Таблица № 4

Характеристика законодательных органов

Название страны	Количество Палат в парламенте	Название Палат	Количество депутатов и на какой срок избраны	Конституционно-правовая ответственность
Кыргыз-стан	1	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики	90 депутатов, избираются сроком на 5 лет	Самороспуск, не менее 2/3голосов от общего числа депутатов
Армения	1	Национальное Собрание Армении	131 депутат, избираются сроком на 5 лет	
Грузия	1	Парламент Грузии	100 депутатов избираются по пропорцио-нально, 50 – по мажоритарной системам	
Туркмения	1	Меджилис Туркмении	50 депутатов, сроком на 5 лет	Может быть распущен референдумом
Словакия	1	Национальный Совет Словакии	150 депутатов, сроком на 4 года	Президентом в случае трехкрат-ного неодобрения программного заявления Правительства
Финляндия	1	Эдускунта (парламент) Финляндии	200 депутатов, сроком на 4 года	
Казахстан	2	Сенат, Мажилис	Сенат - 45, сроком на 6 лет, половина переизбирается каждые 3 года; Мажилис – 107, сроком на 5 лет, ротации	Президент РК, после консультаций с председате-лями Палат Парламента и Премьер-министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента
Россия	2	Федеральное Собрание (парламент РФ), Совет Федерации. Государственная Дума	Гос. Дума – 450 депутатов, сроком на 4 года	Гос. Дума может быть распущен Президентом РФ

В Грузии для организации работы Парламента создается *Бюро Парламента*, в состав которого входят Председатель Парламента Грузии, заместители Председателя, председатели парламентских комитетов и фракций. Вопросы, связанные с назначением перечисленных в Конституции должностных лиц, на основании заключений соответствующих комитетов и в порядке, предусмотренном Регламентом, рассматриваются на Бюро Парламента. Заключение Бюро по этим вопросам представляется Президенту и Парламенту (ст. 57).

Право возбуждения вопроса об отстранении от должности Председателя Верховного Суда, членов правительства – министров, Генерального Прокурора, Председателя Палаты Контроля и членов Совета Национального банка принадлежит не менее одной трети полного состава Парламента (ст. 64).

Правительство ответственно перед Президентом и Парламентом Грузии. Парламент правомочен большинством полного состава членов Парламента, поставить перед премьер-министром вопрос должностной ответственности отдельного члена правительства (ст. 57).

Правительство и члены правительства слагают полномочия перед Президентом Грузии. Структура, полномочия и порядок деятельности правительства определяются Конституцией и законом, проект которого правительство по согласованию с Президентом представляет Парламенту. Правительство правомочно подать в отставку по собственному решению (ст. 78).

Заслуживает внимание то, что Премьер-министр с согласия Президента назначает других членов правительства, правомочен освобождать от должности членов правительства. Премьер-министр в случаях и порядке, предусмотренных законом, назначает на должность и освобождает от должности других должностных лиц. Отставка премьер-министра или прекращение его полномочий влечет прекращение полномочий других членов правительства. В случае отставки или освобождения от должности другого члена правительства премьер-министр с согласия Президента Грузии в двухнедельный срок назначает нового члена правительства (ст. 78).

Парламент правомочен отказать в доверии составу правительства и в том же решении поставить вопрос об отводе отдельного члена правительства (ст. 80).

Судья назначается или избирается на должность сроком не менее 10 лет. Судьей может быть гражданин Грузии, достигший 28-летнего возраста, имеющий высшее юридическое образование и не менее чем 5-летний опыт работы по специальности (ст. 86).

Больше половины состава Высшего совета юстиции Грузии составляют члены, избранные органом самоуправления судей общих судов Грузии. В Высшем совете юстиции Грузии председательствует Председатель Верховного Суда Грузии (ст. 86-1).

Конституционный Суд Грузии состоит из девяти судей – членов Конституционного Суда. Трех членов суда назначает Президент Грузии, трех членов избирает Парламент большинством не менее трех пятых списочного состава, трех членов назначает Верховный Суд. Срок полномочий членов Конституционного Суда – 10 лет. Конституционный Суд из своего состава сроком на 5 лет избирает Председателя Конституционного Суда. Членом Конституционного Суда может быть гражданин Грузии, достигший 30-летнего возраста, имеющий высшее юридическое образование (ст. 88). Председателя Верховного Суда Грузии и судей Верховного Суда по представлению Президента Грузии, большинством списочного состава сроком не менее чем на 10 лет избирает Парламент (ст. 90).

Членов Совета Национального банка, по представлению Президента Грузии на семилетний срок большинством списочного состава избирает Парламент. Освобождение членов Совета от должности допускается только по решению Парламента. Президента Национального банка по представлению Совета Национального банка назначает из членов Совета банка и освобождает от должности Президент Грузии (ст. 96).

Председателя Палаты Контроля на 5-летний срок по представлению Председателя Парламента большинством списочного состава избирает Парламент Грузии (ст. 97).

Заслуживает внимание деятельность Халк Маслахаты Туркменистана, который является постоянно действующим высшим представительным органом народной власти и обладает полномочиями высшей государственной власти и управления. Высшую государственную власть и управление в Туркменистане осуществляют Президент Туркменистана, Меджлис, Кабинет Министров, Верховный казыет (ст. 45).

В состав Халк Маслахаты входят: Президент Туркменистана; депутаты Меджлиса, председатель Верховного казыета, Генеральный прокурор, члены Кабинета Министров, хякимы велаятов, хяким города Ашхабада; халк векиллери; руководители партий, Молодежной организации, профсоюзов, Союза женщин, являющиеся членами Общенационального движения «Галкыныш», руководители общественных организаций в государстве, представители старейшин Туркменистана; хякимы городов, являющихся административными центрами велаятов и этрапов, арчыны городов и поселков, являющихся административными центрами этрапов. Халк Маслахаты состоит из 2507 членов (ст. 46). Деятельность Халк Маслахаты может быть приостановлена только самим Халк Маслахаты. Халк_Маслахаты может досрочно прекратить полномочия халк векиллери, Меджлиса, Генгешей (ст. 47). Решения Халк Маслахаты реализуются Президентом Туркменистана, Меджлисом, Кабинетом министров и другими государственными органами в соответствии с их полномочиями, установленными Конституцией и законами (ст. 49). Депутат может быть лишен депутатских полномочий только Меджлисом.

Кабинет Министров является исполнительным и распорядительным органом. Возглавляет Кабинет Министров Президент Туркменистана (ст. 73). Кабинет Министров формируется Президентом в течение месяца после вступления его в должность и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом (ст. 74).

Казы всех казыетов назначаются Президентом Туркменистана сроком на пять лет. Казы может быть освобожден от должности только на основаниях, указанных в законе (ст. 100). Все прокуроры Туркменистана назначаются и освобождаются Президентом Туркменистана (ст. 110).

Существенным отличием от конституций Кыргызстана, Армении, Туркменистана является то, что в Конституции Словакии установлено: роспуск законодательного органа Президентом возможен только в случае трехкратного неодобрения (в течение 6 месяцев с момента избрания Национального совета) программного заявления Правительства Словацкой Республики (ст. 72).

К ведению Национального совета Конституция отнесла избрание и отзыв председателя и заместителя председателя Верховного контрольного управления и трех членов Судебного совета Словацкой Республики и др. (ст. 86).

Следует отметить, что Конституция Словакии ввела институт Президента в систему исполнительной власти. Главой Словацкой Республики является Президент. Президент: распускает Национальный совет в случае, если народным голосованием по вопросу об отзыве Президента он не был отозван; назначает и отзывает председателя и членов Правительства, уполномочивает их руководить министерствами, принимает их отставку; отзывает председателя и членов Правительства; назначает и отзывает руководителей центральных органов, высших государственных функционеров высшего уровня и иных функционеров в случаях, установленных законом; назначает и отзывает судей Конституционного суда, председателя и заместителя председателя Конституционного суда и принимает присягу судей Конституционного суда и генерального прокурора; назначает и отзывает судей, председателя и заместителя председателя Верховного суда, генерального прокурора и трех членов Судебного совета Словацкой Республики, принимает присягу судей и др. (ст. 102).

Конституция Словакии установила, что Верховное контрольное управление возглавляет председатель. Председатель и заместители председателя Верховного контрольного управления избираются и отзываются Национальным советом. Председателем и заместителем председателя Верховного контрольного управления может быть избран любой гражданин Словацкой Республики, который имеет право избираться в Национальный совет. Одно и то же лицо может быть избрано председателем и заместителем председателя Верховного контрольного управления не более чем на два семилетних срока подряд (ст. 61).

Заслуживает внимания процедура формирования Правительства и конституционно-правовая ответственность членов Правительства, а также руководителей судебных органов. Так, следует отметить, что Председатель Правительства назначается и отзывается Президентом. При этом в Основном Законе устанавливается, что Председателем Правительства может быть назначен любой гражданин Словацкой Республики, который отвечает требованиям, предъявляемым для избрания в Национальный совет. По предложению председателя Правительства Президент назначает и отзывает членов Правительства

и уполномочивает их руководить министерствами. Заместителем председателя Правительства и министром может быть назначен гражданин, который может избираться депутатом Национального совета. Правительство обязано в срок до 30 дней после своего назначения предстать перед Национальным советом, предложить ему свою программу и просить его о выражении доверия. Правительство за осуществление своих функций ответственно перед Национальным советом. Национальный совет может в любое время выразить ему недоверие. Правительство может в любое время просить Национальный совет Словацкой о выражении доверия. Правительство может связать голосование по вопросу о принятии закона или голосование по иному вопросу с голосованием о доверии Правительству. Если Национальный совет выразит недоверие Правительству или отклонит его предложение о выражении доверия, Президент отзывает Правительство. Если Президент принимает отставку Правительства, он поручает Правительству осуществлять его функции до назначения нового Правительства (ст.ст. 110–115). Член Правительства за осуществление своих функций несет ответственность перед Национальным советом. Член Правительства может подать заявление об отставке Президенту. Национальный совет *может выразить недоверие* отдельному члену Правительства; в этом случае Президент отзывает члена Правительства. Предложение об отзыве члена Правительства может внести Президенту и председатель Правительства. Если председатель Правительства подает в отставку, то в отставку подает Правительство в целом. Если Национальный совет выразит недоверие председателю Правительства, Президент отзывает его. Отзыв председателя Правительства влечет за собой отставку всего Правительства. Если Президент примет отставку или отзовет члена Правительства, он определяет, кто из членов Правительства будет временно осуществлять функции члена Правительства, чью отставку он принял. Правительство подает в отставку после учредительного заседания вновь избранного Национального совета; при этом Правительство осуществляет свою функцию до сформирования нового Правительства (ст.ст. 116, 117).

Основным Законом установлено, что Конституционный суд состоит из тринадцати судей. Судей Конституционного суда сроком

на 12 лет назначает по предложению Национального совета Президент Словацкой Республики. Национальный совет предлагает удвоенное количество кандидатов в судьи, которые должен назначить Президент. Судьей Конституционного суда может быть назначен гражданин Словацкой Республики, отвечающий требованиям, предъявляемым для избрания в Национальный совет, достигший 40 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет, одно и то же лицо не может быть повторно назначено судьей Конституционного суда. Судья Конституционного суда приносит Президенту присягу (ст. 134). Председатель и заместитель председателя назначаются Президентом из числа судей Конституционного суда (ст. ст. 135–136). В Конституции предусмотрены случаи отзыва Президентом судьи Конституционного суда (ст. ст. 138–140).

В Основном Законе четко закреплены нормы, регулирующие вопросы назначения и отзыва судей, Так установлено, что судей назначает и отзывает Президент по предложению Судебного совета; он назначает их без ограничения срока. Судьей может быть назначен гражданин Словацкой Республики, имеющий право избираться в Национальный совет, достигший возраста 30 лет и имеющий высшее юридическое образование. Председателя Верховного суда и заместителя председателя Верховного суда Словацкой Республики назначает по предложению Судебного совета из числа судей Верховного суда Президент на пять лет. Одно и то же лицо может быть назначено председателем Верховного суда либо заместителем председателя Верховного суда Словацкой Республики не более двух сроков подряд. До истечения срока полномочий Президент может отозвать председателя Верховного суда либо заместителя председателя Верховного суда по основаниям, установленным статьей 147. Судья приносит присягу Президенту Словацкой Республики. Принесением присяги судья принимает свою функцию (ст. 145).

Президент Словакии по предложению Судебного совета может отозвать судью: если его состояние здоровья длительное время (не менее одного года) не позволяет ему надлежащим образом исполнять обязанности судьи; если судья достиг возраста 65 лет (ст. ст. 146–148).

Конституция установила, что Прокуратуру возглавляет генеральный прокурор, которого назначает и отзывает Президент Словацкой Республики по предложению Национального совета (ст. 149).

Конституцией предусмотрен институт Публичного защитника прав. Публичного защитника прав избирает (а также может отозвать) Национальный совет сроком на пять лет из кандидатов, предложенных не менее чем 15 депутатами Национального совета (ст. 151а).

Необходимо отметить такой отличительный факт Конституции Словацкой Республики, как придание большого значения вопросам территориального самоуправления. Конституция закрепляет его как самоуправляемую публично-правовую корпорацию, отделенную от государства. Конституция устанавливает, что органами общины являются: общинное представительство; староста общины. Представительство общины составляют его депутаты. Депутаты и старосты общин избираются жителями, постоянно проживающими на ее территории, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием на четырехлетний срок (69).

Основной Закон Финляндии устанавливает, что Эдускунта – Парламент состоит из одной палаты. В нее входят 200 членов, которые выбираются каждый раз сроком на четыре года. Конституция закрепила право за Президентом Финляндии, согласно которому, в период созыва Эдускунты по мотивированному предложению премьер-министра и после заслушивания мнений партийных фракций, он может распустить Эдускунту и назначить проведение досрочных выборов. После этого Эдускунта принимает решение о времени завершения своей работы, прежде чем будут проведены выборы (Ст. 26).[123]

Анализ показал, что на каждой сессии Эдускунта избирает из своей среды председателя и двух вице-председателей; председатель и вице-председатели, а также председатели комиссий образуют Совет при председателе; Эдускунта избирает уполномоченных для контроля за правлением Народного пенсионного фонда и его деятельностью; комиссии и другие органы Эдускунты избираются на первой сессии соответствующего созыва на весь срок полномочий Эдускунты; Эдускунта может по предложению Совета при председателе вновь переизбрать орган в период своих полномочий; Эдускунта выбирает сроком на четыре года юридического уполномоченного Эдускунты, а также двух его заместителей, которые должны обладать знаниями в области юриспруденции.

[123] Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. С. 702.

Таким образом, на наш взгляд, можно констатировать, что Основной закон не только формально поставил Эдускунту на первое место в государственном механизме, но и создал необходимые предпосылки для обеспечения ее верховенства, т.е. одного из принципов парламентаризма. В части назначения государственных служащих Конституцией установлено, что Президент Республики назначает главу канцелярии министерств, а также главу для руководства канцелярией Президента и определяет указанным главам их функции (Ст. 126).

В Конституции Финляндии четко отражен парламентский принцип формирования Государственного совета – Правительства Финляндии.

Премьер-министр в соответствии со статьей 61 Конституции избирается парламентом и формально утверждается указом Президента. Остальные министры назначаются Президентом по предложению Премьер-министра. При этом роль главы государства в определении состава Государственного совета сведена к минимуму. Он уже не может влиять на формирование кабинета министров. И хотя кандидатура Премьер-министра предлагается Президентом, она тщательно анализируется в Эдускунте *специальным депутатом*, назначенным фракциями политических партий. Предварительно депутаты знакомятся с предложенным кандидатом на пост премьер-министра правительственным заявлением. В Эдускунте может быть проведено не более трех голосований по кандидатуре Премьер-министра. При этом всякий раз должна предлагаться новая кандидатура. Основной закон четко регламентировал вопросы образования Правительства.

Установлено, что Эдускунта избирает Премьер-министра, которого затем Президент Республики назначает для выполнения его обязанностей. Другие министры назначаются Президентом в соответствии с предложением того, кто избран премьер-министром. Следует отметить, что прежде чем будет избран Премьер-министр,

представители от партийных групп Эдускунты должны знакомиться с программой Правительства и с его составом. Результаты этого ознакомления сообщаются Президенту, чтобы он представил Эдускунте то лицо, которое предлагается кандидатом в премьер-министры. В случае получения кандидатом во время открытого голосования в Эдускунте более половины поданных голосов, он или она считается избранным в премьер-министры. Если же кандидат не получит требуемого большинства, то в том же порядке должен предлагаться новый кандидат. Если и новый кандидат не получит более половины поданных голосов, то проводятся новые выборы путем открытого голосования. При этом избранным считается тот, кто получит наибольшее число голосов. Когда после образования Государственного совета его состав изменяется существенным образом, то должна быть созвана Эдускунта (Ст. 61).

В Конституции нашли отражения и нормы, регламентирующие отставку Государственного совета и министра. Так, установлено, что Президент республики увольняет в отставку по их заявлению Государственный совет и министров. Президент может также уволить в отставку министра по инициативе премьер-министра. Президент также должен увольнять в отставку Государственный совет или отдельного министра, если Государственный совет или министр не пользуется более доверием Эдускунты.

Конституцией Финляндии предусмотрены нормы, в соответствии с которыми осуществляется возбуждение обвинения против министра. Основной Закон установил, что обвинение в отношении члена Государственного совета в нарушении законности в деятельности возбуждается в Государственном суде в соответствии с более детальными предписаниями закона. Решение о возбуждении дела принимается Эдускунтой после получения заключения Конституционной комиссии о законности в служебной деятельности министра. До принятия решения Эдускунта должна предоставить члену Государственного совета возможность для дачи объяснения. При рассмотрении дела в Комиссии она должна заседать в полном составе. Дело против члена Государственного совета ведет Генеральный прокурор (Ст. 114).

Согласно Конституции в Государственном совете имеется Канцлер юстиции и помощник Канцлера юстиции, которые назначаются

Президентом Республики и должны обладать выдающимися юридическими знаниями (ст. 69). Конституция закрепила за Эдускунтой право осуществлять надзор за государственными финансами, выполнением государственного бюджета. Для этого Эдускунта избирает из своей среды государственных ревизоров (Ст. 90).

Высшим звеном в системе общих судов в Финляндии является Верховный суд, состоящий из президента суда и 21 судьи. Помимо судов общей и специальной юрисдикции, в Финляндии имеется система административной юстиции, во главе которой стоит Верховный административный суд. Верховный административный суд состоит также из президента и 21 судьи. Всего в Финляндии 6 Административных судов губерний.[124]

Конституция установила, что в Государственный суд входит президент Верховного суда в качестве председателя, а также президент Верховного административного суда и три старейших по должности президента надворных судов, а также пять членов, избираемых Эдускунтой сроком на четыре года (Ст. 101). В Основном Законе предусмотрена норма, в соответствии с которой штатных судей назначает Президент Республики в соответствии с порядком, установленным в законе (Ст. 102). В Конституции установлены нормы, позволяющие иметь право судьям на сохранение своей должности. В соответствии с Основным Законом судья не может быть освобожден от своей должности иным путем, кроме осуждения его судом (Ст. 103). Генеральный прокурор является высшим обвинителем и назначается Президентом Республики (Ст. 104). Конституцией предусмотрена и юридическая ответственность *Канцлера юстиции и Юридического уполномоченного.* Конституция установила, что в отношении исследования законности служебной деятельности Канцлера юстиции и Юридического уполномоченного, возбуждения дела против них за нарушения законности при исполнении служебных полномочий, а также рассмотрения таких дел имеет силу то, что установлено для членов Государственного совета (Ст. 117).

[124] Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. С. 708 – 709.

Еще одной отличительной чертой, по отношению к Конституции Кыргызстана, является глава 11 Конституции Финляндии, где установлены нормы, регламентирующие вопросы государственного управления и самоуправления. В Конституции Кыргызстана не предусмотрены нормы, регулирующие вопросы государственного управления, а тем более нет особого закона об этом.

Таким образом, следует отметить, что Конституция последовательно провела преобразование страны из республики со смешанной формой правления в парламентарную республику. В системе государственных органов Основной Закон поставил на первое место уже не Президента, а Эдускунту. В соответствии с Конституцией законодательная и финансовая власть принадлежит Эдускунте, а не Президенту Республики. В Основном Законе установлено, что исполнительная власть находится в руках Президента и Государственного совета.

Президент Республики Казахстан избирается сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом республики *более двух раз подряд. Необходимо отметить, что настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан* (ст. 42)[125].

Президент Республики Казахстан: после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажлиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-министра Республики; освобождает его от должности; по представлению Премьер-министра определяет структуру Правительства республики, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы Республики, не входящие в состав Правительства, назначает на должности членов Правительства республики; назначает на должности *министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции*; освобождает от должностей членов Правительства (идентично в Кыргызстане, за исключением того, что Президент

[125] Конституция Республики Казахстан. Астана: Елорда, 2008. – С. 16 (с изменениями, внесенными Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 – III ЗРК).

назначает и освобождает не министра юстиции, а председателя Комитета национальной безопасности).

Парламент Казахстана состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, *действующих на постоянной основе*. Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Мажлис состоит из 107 депутатов. Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет, срок полномочий депутатов Мажлиса – пять лет (ст. 50). Избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажлиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года (ст. 54)[126].

К исключительному ведению Мажилиса относится: большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дача согласия Президенту республики на назначение Премьер-министра Республики; объявление очередных выборов Президента Республики; Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству (ст. 56).

В Конституции четко регламентированы нормы, в соответствии с которыми прекращаются полномочия депутата Парламента. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях палат и их органов более трех раз, как и передача права голоса, влечет за собой применение к депутату установленных законом мер взыскания. Полномочия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента республики. Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса Парламента прекращают-

[126] Конституция Республики Казахстан. Астана: Елорда, 2008. – С. 16 (в редакции Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 – III ЗРК).

ся в случаях роспуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента (ст. 52).

Каждая из палат Парламента *самостоятельно*, без участия другой палаты: назначает на должности двух членов Конституционного Совета; назначает на пятилетний срок на должности двух членов Центральной избирательной комиссии, трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета; избирает половину членов совместных комиссий палат; прекращает полномочия депутатов палат, а также по представлению Генерального прокурора Республики Казахстан решает вопросы лишения депутатов палат их неприкосновенности. Палаты вправе принимать обращение к Президенту республики об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов республики (ст. 57).

Председатели палат Парламента: представляют Палатам кандидатуры для назначения на должности членов Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (ст. 58). Важно заметить, что Палаты образуют постоянные комитеты, число которых не превышает семи в каждой палате (ст. 60). Президент Республики после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-министром может распустить Парламент или Мажилис Парламента (ст. 63).

Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту республики Премьер-министром республики в десятидневный срок после назначения Премьер-министра (ст. 65). Члены Правительства самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции и несут персональную ответственность перед Премьер-министром республики за работу подчиненных им государственных органов. Член Правительства, не согласный с проводимой Правительством политикой или не проводящий ее, подает в отставку либо подлежит освобождению от занимаемой должности (ст. 68).

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Перед вновь избранным Мажилисом Парламента Премьер-министр республики ставит вопрос

о доверии Правительству. В случае выражения Мажилисом доверия Правительство продолжает исполнять свои обязанности, если иное не будет решено Президентом республики. Правительство и любой его член вправе заявить Президенту республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. Правительство заявляет Президенту республики об отставке в случае выражения Мажилисом Парламента или Парламентом вотума недоверия Правительству (ст. 70).

Следует отметить, что в Казахстане нет Конституционного суда, а функционирует Конституционный Совет Республики Казахстан. Конституционный Совет Казахстана состоит из семи членов, полномочия которых длятся шесть лет. Пожизненными членами Конституционного Совета являются по праву *экс-президенты* республики. Председатель Конституционного Совета назначается Президентом республики, и в случае разделения голосов поровну его голос является решающим. Два члена Конституционного Совета назначаются Президентом республики, по два члена Конституционного Совета назначаются соответственно Сенатом и Мажилисом. Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года (ст. 71).

Судами Республики являются Верховный суд республики, местные суды и другие суды Республики, учреждаемые законом (ст. 75). Председатель и судьи Верховного суда Республики Казахстан избираются Сенатом по представлению Президента республики, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета. Председатели и судьи местных и других судов назначаются на должности Президентом республики по рекомендации Высшего Судебного Совета. Высший Судебный Совет состоит из Председателя и других лиц, назначаемых Президентом республики (ст. 82). Судьями могут быть граждане республики Казахстан, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет и сдавшие квалификационный экзамен (ст. 79).

Прокуратура Генеральный прокурор республики *подотчетен лишь Президенту* республики. Срок полномочий Генерального прокурора – пять лет (ст. 83).

Местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответ-

ственны за состояние дел на соответствующей территории (ст. 85). Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом республики, а также в случае принятия маслихатом решения о самороспуске (ст. 86).

К ведению местных исполнительных органов Основной закон отнес назначение на должность и освобождение от должности руководителей местных исполнительных органов.

Конституция установила, что местный исполнительный орган возглавляет *аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства* республики. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом республики с согласия маслихатов соответственно областей, городов республиканского значения и столицы. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан. Президент республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей. По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. Полномочия акимов областей, городов республиканского значения и столицы прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента республики (ст. 87).

Президент Российской Федерации избирается сроком на ***шесть лет*** гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании[127] (ст. 81). Президент России, во многом имеет идентичные полномочия, как и во многих странах СНГ, по вопросам назначения высших государственных лиц, с согласия Государственной Думы, в том числе Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 83). Президент Российской

[127] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от30 декабря 2008 года № 6 – ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета, 2008, 31 декабря.

Федерации распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией России (ст. 84).

В свою очередь, Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является *представительным и законодательным* органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ст. 95). Государственная Дума избирается сроком на *пять лет* (ст. 96)[128].

К ведению Совета Федерации относятся: назначение выборов Президента России Федерации; отрешение Президента России от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты России и половины состава ее аудиторов (ст. 102).

К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение *Председателя Правительства* Российской Федерации; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Председателя *Центрального банка* Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека; выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности (ст. 103). Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

[128] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от30 декабря 2008 года № 6–ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета. 2008, 31 декабря.

Председатель Правительства России назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы (ст. 111).

Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Председатель Правительства предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров (ст. 112). Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство слагает свои полномочия (ст. 116).

Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации (ст. 117).

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет (ст. 119). Судьи несменяемы. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации *назначаются Советом Федерации* по представлению Президента Российской Федерации (ст. 128).

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (ст. 129).

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130). *Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно* (ст. 131). Необходимо отметить, что *органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти* (ст. 12).

Политические права и свободы граждан в системе народовластия. Народовластие предполагает участие граждан в управлении делами общества и государства, на основе конституционно-правовых норм. Центральное место в системе политических прав и свобод занимает право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В предыдущей главе были охарактеризованы эти главные формы осуществления этого права.

Анализ политических прав граждан и политических прав, установленных в Конституциях Армении[129], Грузии[130], Туркменистана[131], Казахстана[132], Словакии, Финляндии и России показал, что в них установлены идентичные, стандартные, за небольшим исключением политические права и свободы граждан. Участие в управлении делами общества и государства в этих странах осуществляется посредством выборов, референдумов, собраний, местного самоуправления.

В Конституциях Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, Словакии, Финляндии и России установлены в различных редакциях такие политические права и свободы граждан как: право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме; право на объединение, включая право создавать политические партии, объединения; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия, забастовки и пикетирования; право на доступ к государственной и муниципальной службе; право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления и другие.

[129] Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (по состоянию на 27 ноября 2005 года, текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm).

[130] Конституция Грузии от 24 августа 1995 года (текст Конституции приводится по «Конституции стран мира» по состоянию на 27декабря 2006 года. http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm).

[131] Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Алп Арслан (августа) 2003 г.). – 16 с.

[132] Конституция Республики Казахстан – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.

В целом, в Конституции Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана также как и в Основном Законе Кыргызстана установлено, что в республике признаются идеологический плюрализм и многопартийность. Партии образовываются свободно, способствуют формированию и выражению политической воли народа. Их деятельность не может противоречить Конституции и законам, а образ действий – принципам демократии.

В части прав на объединения, в конституциях указанных стран установлены определенные ограничения. Так, запрещается использование прав и свобод в целях насильственного свержения конституционного строя, создание вооруженных формирований, подрыв безопасности государства, разжигания национальной, расовой и религиозной розни, пропаганды насилия и войны; установлено, что деятельность объединений может быть приостановлена или запрещена только в предусмотренных законом случаях – в судебном порядке (например: Конституия Туркменистана – ст. 28; Конституции России – ст. 13).

В Конституции Грузии установлено, что все, кроме лиц, входящих в состав Вооруженных Сил и Министерства внутренних дел, имеют право без предварительного разрешения собираться публично и без оружия как в помещениях, так и под открытым небом. Законом может быть установлено требование предварительного уведомления властей, если собрание или манифестация проводятся в местах движения транспорта или людей. Власти могут прервать собрание или манифестацию только в случае, если они принимают противозаконный характер (ст. 25). Основным Законом Грузии устанавливается право на забастовку (ст. 33).

Следует отметить что, в Конституциях Словакии и Финляндии системно изложены, как политические, так и в целом права и свободы граждан. Конституции Словакии и Финляндии закрепляют ряд основополагающих принципов их взаимоотношений с государством и политической системой. В то же время, конституционно установлены ограничения в деятельности политических партий (в интересах безопасности государства, охраны публичного порядка, предупреждения преступлений и т.д. в демократическом обществе).

Так, Конституцией Словакии установлено, что право граждан собираться не может быть *обусловлено разрешением органа публичной*

администрации (ст. 28). В Конституции Финляндии закреплено, что каждый гражданин: имеет право *без получения разрешения* организовывать собрания и демонстрации и участвовать в них; обладает свободой объединений и имеет право без получения разрешения образовывать объединения, принадлежать или не принадлежать к объединениям и участвовать в их деятельности.

Новеллой, по сравнению с конституциями Грузии, Туркмении и Кыргызстана является то, что в Словакии, как и в Армении, иностранцы, постоянно пребывающие на территории этой страны, имеют право избирать и быть избранными в органы самоуправления общин и в органы самоуправления территориальных единиц более высокого уровня (ст. 30).

Анализ показал, что в Конституциях Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, России и особенно Словакии, Финляндии содержатся достаточно четкие и ясные нормы, защищающие политические права граждан и партий, организаций и общественных объединений – институтов непосредственной демократии, входящих в систему народовластия.

Таким образом, нами сделана попытка на богатом материале, включающем исследование конституционных основ стран Азии и Европы, опыте Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, России, Словакии и Финляндии, рассмотреть главные институты системы народовластия. Материал, содержащийся в данном разделе, заставляет задуматься о путях современного развития системы народовластия, в том числе о направлениях оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике. Безусловно, эти пути должны соответствовать магистральному направлению развития Кыргызстана на базе признания и осуществления подлинной инновационной, оптимальной кыргызской системы народовластия. Нельзя безоговорочно отбрасывать все то, что было наработано в зарубежной науке и практике конституционного права. Необходимо тщательно и вдумчиво переосмыслить наше наследие, дать ему оценку с учетом новых реалий и тенденций мирового конституционного развития. Это обстоятельство подвигает нас осуществить ретроспективный анализ генезиса системы народовластия в советский и современный период развития Кыргызстана.

ГЛАВА III. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

3.1. Конституционно-правовые основы системы народовластия в Киргизской Советской Социалистической Республике

Ряд актуальных вопросов, имеющих значение для изучения государственно-правового положения Кыргызстана, его конституционного законодательства, а также демократии, становления и развития институтов системы народовластия в советский период, органов государственной власти нашли отражение в исследованиях таких авторов, как А.А. Арабаев, А.А. Асанканова, Б.И. Борубашев, З.И. Галиева, А. Джуманалиев, В.Л. Ким, С.К. Косаков, К.Н. Нурбеков, Э. Нуралиев, О.Дж. Осмонов, А. Радвогин, И.А. Рыскулов, С. Сооданбеков, Р.Т. Тургунбеков, М.К. Укушев и другие.[133] В трудах этих авторов излагаются история кыргыского государственного строительства, структура, механизм функционирования органов государственной власти, создание и развитие Конституции Кыргызстана. Однако конституционно-правовые проблемы становления и развития институтов народовластия Кыргызстана в них полностью и системно пока еще не были рассмотрены.

Основные характеристики государства. Киргизская Автономная Советская Социалистическая Республика (КАССР) состояла из города Фрунзе и 4 кантонов, 1 округа и 3 районов: Фрунзенского, Таласского, Каракольского, Нарынского, Ошского округа и районов Аламединского, Калининского и Чуйского[134]. Численность населения – 1001,7 тыс. чел. (1926 г.)[135]. В 1940 году Киргизская Советская Социалистическая Республика состояла уже из 5 областей, 47 районов[136], 8 городов, 12 поселков городского типа и 551 сельских советов. Численность населения составляла – 1528, 1 тыс. чел.[137]

Киргизская Советская Социалистическая Республика (Киргизская ССР) являлась суверенным Советским социалистическим государством (ст. 68). Киргизская ССР в 1978 году состояла из 2 областей, 13 районов и 4 городов республиканского подчинения (Фрунзе, Кара-

---

[133] Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек. – 1998. – 216 с.; Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Б.: 2001. – 298 с.; Асанканов А.А., Осмонов О.Дж. История Кыргызстана (с древнейших времен до наших дней). Учебник для вузов. – Б.: 2002. – 576 с.; Б.И. Борубашев, З.И. Галиева История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – 256 с.; Джуманалиев А. Политическая история Кыргызстана (Становление политической системы кыргызского общества в 1920 – 1930-е годы). – Б.: 2002. – 399 с.; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана. /Отв. Ред., профессор Р.Т. Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Нурбеков К.Н. Образование Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1960. – 67 с.; Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.; Нурбеков К.Н. Возникновение Киргизской советской национальной государственности. Издательство «Кыргызстан», Фрунзе, 1964. – 148 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство «Китеп», Фрунзе –1965 – 151 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство КГУ, Фрунзе.–1970.– 148 с.; Радвогин А. Кигизская ССР – форма советской национальной государственности. – Фрунзе: Илим, 1967. – 184 с.; Радвогин А., Михайленко Н. XX Конституции социализма. – Фрунзе: Киргизгоиздат, 1957. – 68 с.; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики/ Проект ПРООН «Демократизация в Кыргызстане». – Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.; Сооданбеков С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: (Общая и Особенная части). – Б.: 2001. – 400 с.; Тургунбеков Р.Т. Конституционные основы суверенитета Киргизской ССР. Изд. АН Киргизской ССР, Фрунзе. 1959. 73 с.; Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. – Фрунзе: Изд-во АН Киргизской ССР. 1962. – 171 с.; Тургунбеков Р.Т. Расширение прав союзных республик. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1961.; Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 170 с.; Тургунбеков Р.Т. Становление и развитие суверенного государства киргизского народа. – Фрунзе: Илим, 1969. – 240 с.; Тургунбеков Р.Т. Государственность и Конституция Киргизстана в период развитого социализма. – Фрунзе: Илим, 1980. – 72 с.; Косаков С.К. Конституция Киргизской ССР – основные черты, содержание и действие. Учеб. Пособие. – Фрунзе, 1986. – 60 с.

[134] Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, с. 78.

[135] Киргизстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – с. 15.

[136] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937. С. 9.

[137] Киргизстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – С. 15, 16.

Балта, Талас, Токмак), Иссык-Кульской и Ошской областей[138]. В 1980 году Киргизская ССР состояла из 4 областей, 38 районов, 18 городов, 31 поселка городского типа и 372 сельских советов. Численность населения составляла – 3588,5 тыс. чел.[139]

Стабильность конституции. До принятия в 1929 году Конституции КАССР в кыргызском государстве не было ни одной конституции. В период с 1917 года по 1978 год, т.е. за 60 лет развития Киргизии, было принято три Конституций республики – в 1929, 1938, 1978 г.г. Конституция Киргизской 1929 года стала первой Конституцией в истории конституционного развития Кыргызстана[140]. Она представляла собой небольшой по объему правовой акт, который действовал до принятия следующей Конституции в 1937 году.

Основы конституционного строя. В соответствии с Конституцией – КАССР являлась автономной Республикой, – государством рабочих и дехкан (крестьян) и входила на началах Федерации в РСФСР, а через посредство ее – в СССР (ст. 2)[141].

Конституция КАССР имела своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни **государственной власти** (ст. 1)[142]. Вся **власть** в пределах КАССР принадлежала Советам Рабочих, Дехканских (Крестьянских) и Красноармейских депутатов (ст. 3.).

Следует отметить четкую и ясную структуру Конституции Киргизской ССР 1937 года, по сравнению с Конституцией Кыргызской

[138] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан, 1989. – С. 85.

[139] Киргизстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – С. 15.

[140] Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75–84.

[141] Конституция Российской Федерации: Научно – практический комментарий / Под ред. Акад. Б.Н. Топорнина. – М.: Юристь, 1997. – С. 16.

[142] Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75–84.

Республики 2007 года. Политическую основу Киргизской Республики по-прежнему составили Советы депутатов трудящихся (ст. 2).

Изменилась формулировка статьи 3 – теперь она изложена в следующей редакции: «Вся власть в Киргизской Республике принадлежит трудящимся города, аила, кыштака и деревни в лице Советов депутатов трудящихся».

Следует отметить, что впервые в Конституции Киргизии 1978 г. в разделе I. Основы общественного строя и политики Киргизской ССР были закреплены в первой главе нормы, отражающие политическую систему республики. Ни в одной из конституций, как советского периода, так и транзитного периода Кыргызской Республики (1993 – 2007 г.г.) такой главы и специальных норм не было закреплено в Основном законе.

Конституция Киргизской ССР провозгласила, что вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Именно народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов (ст. 2)[143]. Важно подчеркнуть, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций являлась Коммунистическая партия Советского Союза (КПСС). КПСС существует для народа и служит народу (ст. 6).

Таким образом, наглядно видно, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР. Однако руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций являлась именно КПСС. Далее мы рассмотрим институты системы народовластия Киргизской ССР.

[143] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан, 1989. – С. 66.

В соответствии с Конституцией КАССР признавалось право граждан свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п. В Конституции КАССР была закреплена норма, в соответствии с которой в распоряжение рабочего класса и крестьянства предоставлялись все пригодные для устройства народных собраний помещения в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы собраний. Было установлено – оказывать рабочим и дехканам (крестьянам) содействие для их объединения и организации (ст. 7).

В соответствии с нормами Конституции 1937 года в целях развития организационной самодеятельности и политической активности народных масс гражданам Киргизской ССР обеспечивалось право объединения в общественные организации, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединялись во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков).

Конституция Киргизской ССР 1978 года предоставила гражданам право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения. Это право обеспечивалось возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства (ст. 46)[144].

Каждый гражданин Киргизской ССР имел право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (ст. 47); объединяться в общественные организации (ст. 49); обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных ор-

[144] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан. 1989. – С. 78.

ганов (ст. 56). Гражданам Киргизской ССР гарантировались свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ст. 48).

Анализ показал, что каждый раз с принятием новых конституций республики заметно расширялись политические права и свободы граждан. Однако наибольшее развитие эти права получили в конституциях суверенного Кыргызстана, в том числе в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2008 года.

Конституцией КАССР не предусматривалось проведение референдумов в стране. Рассматривая вопросы избирательного права граждан можно отметить, что правом избирать и быть избранным в Советы пользовались независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости и т.п., граждане, коим ко дню выборов исполнилось 18 лет. В статье 86 Конституции был определен круг лиц, которые не избирают и не могут быть избранными. Важной нормой, на наш взгляд, являлась право избирателей, пославших в Советы депутатов, *во всякое время отозвать его и произвести новые выборы* (ст. 93).

Впервые в Основном законе республики 1937 года появилась норма о проведении *референдума*. В соответствии с Конституцией Киргизской ССР только Президиум Верховного Совета Киргизской ССР имел право производить всенародный опрос (референдум). Избирательная система Киргизской ССР была изложена в статьях 105 – 114 Конституции Киргизской ССР 1937 года.

Выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся: Верховный Совет Киргизской ССР, районные, городские, аилные, кыштачные, поселковые и сельские Советы депутатов трудящихся – проводились избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 105). *Женщины пользовались правом избирать и быть избранным наравне с мужчинами* (ст. 108).

Каждый депутат был обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и *мог быть в*

любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке (ст. 114).

По Конституции 1978 года также важнейшие вопросы республиканского и местного значения ставились на референдумы (ст. 80). Принятие решений о проведении народного голосования (референдума) Конституция Киргизской ССР 1978 года отнесла к исключительному ведению Верховного Совета Киргизской ССР (ст. 98 п. 18). Проекты законов и другие, наиболее важные вопросы государственной жизни решением Верховного Совета Киргизской ССР могли быть вынесены на народное обсуждение (ст. 104). Президиум Верховного Совета Киргизской ССР организовывал подготовку и проведение народных голосований (референдумов), а также народных обсуждений проектов законов Киргизской ССР и других наиболее важных вопросов государственной жизни (ст. 106).

Высшие органы государственной власти. Если по Конституции 1929 года носителем высшей власти КАССР являлся Съезд Советов, а в период между съездами – Центральный Исполнительный Комитет Киргизской КАССР и его Президиум, то в соответствии с Конституцией Киргизской ССР 1937 года высшим органом государственной власти Киргизской ССР являлся Верховный Совет Киргизской ССР (ст. 20).

По Конституции Киргизской АССР Центральный Исполнительный Комитет Киргизской АССР и его Президиум являлись *высшим законодательным, контролирующим и распорядительным органом власти в республике*, то в соответствии с Основным законом 1937 года единственным законодательным органом Киргизской ССР являлся Верховный Совет Киргизской ССР (ст. 22).

Верховный Совет Киргизской ССР образовывал Правительство Киргизской ССР – Совет Народных Комиссаров Киргизской ССР (ст. 38)[145].

Конституция Киргизской ССР 1978 года установила, что Верховный Совет Киргизской ССР является *постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти* Киргизской ССР (ст. 97). Верховный Совет Киргизской ССР состоял из 350 народных депутатов, которые избирались от избирательных округов, как правило, с равной численностью избирателей (ст. 99).

Председатель Верховного Совета Киргизской ССР являлся высшим должностным лицом Киргизской ССР и представлял республику внутри страны и в международных отношениях. Председатель Верховного Совета Киргизской ССР избирался Верховным Советом Киргизской ССР из числа народных депутатов Киргизской ССР тайным голосованием сроком *на 5 лет и не более чем на два срока подряд.* Он мог быть в любое время путем тайного голосования *отозван* Верховным Советом Киргизской ССР. Председатель Верховного Совета Киргизской ССР был подотчетен Верховному Совету Киргизской ССР (ст. 107).

Председатель Верховного Совета Киргизской ССР *представлял* Верховному Совету Киргизской ССР *кандидатуры для избрания на должности Первого заместителя и Заместителя Председателя* Верховного Совета Киргизской ССР, а также *предложения о персональном составе Комитета Конституционного надзора* Киргизской ССР; представлял Верховному Совету Киргизской ССР *кандидатуры для назначения или избрания на должности Председателя Совета Министров Киргизской ССР, Председателя Комитета народного контроля Киргизской ССР, Председателя Верховного суда Киргизской ССР, Главного государственного арбитра Киргизской ССР.* Первый заместитель Председателя Верховного Совета Киргизской ССР и Заместитель Председателя Верховного Совета Киргизской ССР выполняли по уполномочию Председателя Верховного Совета Киргизской ССР отдельные его функции и замещали Председателя в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей (ст. 108).

Народным депутатом Киргизской ССР мог быть избран гражданин Киргизской ССР, достигший 21 года.

Важно отметить, что Конституция Киргизской ССР 1978 года закрепляла норму, в соответствии с которой, *избиратели давали наказы своим депутатам. Соответствующие Советы народных депутатов рассматривали наказы, учитывали их при разработке планов эконо-*

[145] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937.

мического и социального развития и составлении бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организовывали выполнение наказов и информировали граждан об их реализации (ст. 91).

В свою очередь, Совету Народных Комиссаров принадлежало право осуществлять общее управление КАССР (ст. 33). В состав Совета Народных Комиссаров КАССР входили на правах членов: Председатель Совета Народных Комиссаров, его заместитель, Народные Комиссары и Начальники Управлений, действующих на правах Народных Комиссаров (ст. 34).

Во главе Народных Комиссариатов стояли члены Совета Народных Комиссаров – Народные Комиссары. Народные Комиссары и их заместители назначались и отзывались Президиумом Центрального Исполнительного Комитета КАССР (ст. 41).

Местная власть. Говоря о системе местной власти, следует отметить, что высшей в пределах данной территории властью в границах своего ведения были Съезды Советов (ст. 46). Съезды Советов избирали свои исполнительные органы – Исполнительные Комитеты (ст. 51). Исполнительные Комитеты избирались съездами Советов и являлись в период между съездами высшими органами Советской власти на соответствующей территории, были ответственны перед избравшими их съездами и подчинены вышестоящему Исполнительному Комитету, Центральному Исполнительному Комитету и Совету Народных Комиссаров КАССР (ст. 52).

КАССР имела право участвовать в образовании верховных органов власти РСФСР через своих делегатов на съездах Советов РСФСР, а также в Совете Национальностей, Союзном Совете и через них в Центральном Исполнительном Комитете СССР (ст. 81).

В 7 статьях Основного Закона 1937 года (ст.ст. 47–53) регламентировалась деятельность Народных Комиссаров и Народных Комиссариатов. Система местных органов государственной власти. По Конституции Киргизской ССР 1937 года, органами государственной власти в районах, городах, поселках, селах, аилах, кыштаках стали Советы депутатов трудящихся (ст. 54). Районные, городские, районные в крупных городах, поселковые, сельские, аилные, кыштачные Советы депутатов трудящихся избирались соответственно трудящимися района, города, аила, кыштака и села сроком на 2 года.

Впервые, в соответствии со ст. 77 Конституции Киргизской ССР 1937 года, правосудие в Киргизской ССР стало осуществляться Верховным Судом Киргизской ССР, специальными судами СССР, создаваемыми по постановлению Верховного Совета СССР народными судами. Верховный Суд Киргизской ССР избирался Верховным Советом Киргизской ССР сроком на пять лет. Народные суды избирались гражданами района на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права тайным голосованием – сроком на три года.

Прокурор Киргизской ССР назначался Прокурором СССР, сроком на пять лет. Районные и городские прокуроры назначались Прокурором Киргизской ССР с утверждения Прокурором СССР, сроком на 5 лет.

Конституция Киргизской ССР 1978 года в 9 статьях (ст.ст. 115 – 123), установила нормы, регулирующие деятельность Совета Министров Киргизской ССР – Правительства Киргизской ССР, который *являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти* Киргизской ССР.

Совет Министров Киргизской ССР образовывался Верховным Советом Киргизской ССР в составе Председателя Совета Министров Киргизской ССР, Первого заместителя и заместителей Председателя Совета Министров Киргизской ССР, министров Киргизской ССР, председателей государственных комитетов Киргизской ССР (ст. 116).

Вновь образованный Совет Министров Киргизской ССР *представлял на рассмотрение Верховного Совета Киргизской ССР программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий.* Основной закон 1987 года наделил Совет Министров Киргизской ССР правом решать все вопросы *государственного управления*, отнесенные к ведению Киргизской ССР, поскольку они не входили, согласно Конституции Киргизской ССР, в компетенцию Верховного Совета Киргизской ССР и Президиума Верховного Совета Киргизской ССР.

В качестве постоянного органа Совета Министров Киргизской ССР действовал Президиум Совета Министров Киргизской ССР в составе Председателя Совета Министров Киргизской ССР, Первого заместителя, заместителей Председателя, а также других членов

Правительства, в соответствии с Законом о Совете Министров Киргизской ССР (ст. 119).

В 6 разделе Конституции Киргизской ССР 1978 года были установлены нормы, регулирующие деятельность местных органов государственной власти и управление в Киргизской ССР. Главы 14 и 15, состоящие из 15 статей (ст. ст. 124 – 138), были посвящены местным советам народных депутатов и исполнительным комитетам местных советов народных депутатов.

Исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов являлись избираемые ими исполнительные комитеты. Исполнительные комитеты не реже одного раза в год отчитывались перед избравшими их Советами, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан (ст. 132).

Все суды в Киргизской ССР образовывались на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Вышестоящие суды избирались соответствующими Советами народных депутатов сроком ***на пять лет. Судьи и народные заседатели были ответственны перед избирателями или избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть ими отозваны*** в установленном законом порядке (ст. 151).

Верховный Суд Киргизской ССР избирался Верховным Советом Киргизской ССР в составе Председателя, его заместителей, членов и народных заседателей (ст. 152).

Комитет конституционного надзора Киргизской ССР избирался Верховным Советом Киргизской ССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права в составе Председателя, заместителя Председателя и 7 членов Комитета.

Прокурор Киргизской ССР и прокуроры областей назначались Генеральным прокурором СССР. Районные и городские прокуроры назначались Прокурором Киргизской ССР и утверждались Генеральным прокурором СССР (ст. 164). Срок полномочий Прокурора Киргизской ССР и всех нижестоящих прокуроров – пять лет (ст. 165). Органы прокуратуры осуществляли свои полномочия, независимо от каких бы то ни было местных органов, подчинялись только Генеральному прокурору СССР (ст. 166).

Итак, несмотря на различные формулировки норм в Конституциях 1929, 1937 и 1978 годов, фактически народ имел право только выбирать депутатов местных Советов. В бывшем СССР представительная демократия призвана была олицетворять систему выборных Советов народных депутатов (с подчинением нижестоящих советов вышестоящим). Однако она скомпрометировала себя, выступая в качестве несамостоятельного придатка правивших партийных органов.

Следует отметить, что в Конституции Киргизской ССР 1937 года впервые появились новые понятия и были закреплены нормы о высших органах государственной власти, высших органах государственного управления, местных органах государственной власти, о судах и прокуратуре, об основных правах и свободах граждан, избирательной системе, а также о столице и порядке изменения Конституции. Следует заметить также, что нормы, регулирующие основные права и свободы граждан, а также избирательную систему в данной Конституции Киргизской ССР, установлены в конце Основного Закона республики. Это еще раз свидетельствует о первичности прав не человека и гражданина, а органов власти республики. Лишь с обретением независимости и суверенитета Кыргызская Республика поставила на первое место в своей Конституции права и свободы человека и гражданина, в том числе важнейшие демократические принципы народовластия, осуществляемые в прямой и представительной форме.

Основной закон установил, что изменение Конституции Киргизской ССР осуществляется лишь по решению Верховного Совета Киргизской ССР, принятому большинством не менее двух третей голосов Верховного Совета (ст. 118)[146].

Необходимо отметить, что в соответствии с Конституциями Киргизской ССР 1929, 1938, 1978 г.г., в Киргизии был период всевластия КПСС и ЦК КП Киргизии, превратившихся в партию государственного типа и осуществлявших многие государственно-властные функции. Понятие "советская власть", связанное в теоретической

[146] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937.

плоскости с отказом от идеи разделения власти и примененное для обозначения режима Компартии Кыргызстана в 1917–1991 годах, заключало в себе двойное противоречие. Во-первых, в условиях данного режима никакой властью Советы не обладали. Во-вторых, особенно важно отметить, что никаких реальных полномочий они осуществлять не могли – в силу того, что не были к этому приспособлены ни структурно, ни по качественному составу. Парадоксальным образом реализация тезиса о совмещении законодательной и исполнительной функций на общегосударственном уровне в руках одного властного коллегиального органа привела к полному безвластию этого органа. Совмещение указанных функций на практике означает деспотическую централизованную власть, диктатуру. Присутствие же на политической арене в этих условиях громоздких и многолюдных структур – Советов – означало лишь одно: выполнение ими роли политической декларации.

Таким образом, несмотря на то, что Кыргызстан в бытность его в составе СССР и был провозглашен суверенным государством, фактически он был лишен самостоятельной государственности.

В СССР общественные и государственные институты были слитны. Это выражалось не только в организационных формах, но ив совместном их нормотворчестве. Так в ССР принимались совместные постановления ЦК КПСС, ВЦСПС, ЦК ВЛКС, Совета министров СССР по различным вопросам жизнедеятельности государства.

В Конституциях Киргизской ССР 1929, 1938, 1978 г.г., в период всевластия партийного аппарата, превращения КПСС в партию государственного типа, осуществляющей многие государственно-властные функции, осуществление концепции разделения власти в Кыргызстане было невозможно, поскольку необходимо было, как минимум осуществить на демократических условиях передачу власти в руки государственных органов.

Твердо следуя принципу разделения власти, впервые в политико-правовой истории Кыргызстана принцип разделения власти был использован в 1990 году, с принятием 14 декабря 1990 года за № 260 – XII Закона Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР».

Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики 1978 года также была принята при Советской власти. Эта Конституция была одной из союзных республик и являлась также слепком Конституции СССР 1977 года.

Конституция Киргизской ССР закрепляла монопартийную политическую систему, в которой все главные нити управления были сосредоточены в партийном аппарате Коммунистической Партии Советского Союза. В Киргизской ССР сложилась командно-административная система, через которую в первую очередь осуществлялось управление делами государства, а не через Советы, провозглашенные Конституцией Киргизской ССР носителями власти. Как и другие союзные республики, входившие в состав Союза ССР, Киргизская ССР в полной мере испытывала на себе всесилие и могущество центра.

Следует отметить, что в Конституциях Киргизии 1937 и 1978 годов были отражены нормы, регулирующие вопросы управления республикой. Так, в Конституции 1937 года глава IY называлась «Органы государственного управления Киргизской ССР», а в Конституции Киргизской ССР 1978 года «Высшие органы государственной власти и управления Киргизской ССР», тем самым придавалось большое значение вопросам управления страной. К сожалению, в Конституции Кыргызской Республики до сих пор не отражены нормы, посвященные этому, одному из главных вопросов организации жизнедеятельности государства – управлению.

Отечественные теоретики и практики по-разному оценивают эффективность деятельности институтов системы народовластия в политическом, экономическом и социальном развитии Киргизской ССР. Тем не менее, анализ соответствующей литературы показывает, что деятельность институтов системы народовластия в политическом, экономическом и социальном развитии Киргизской ССР осуществлялась достаточно успешно. Этому способствовала жесткая, централизованная, административно-командная, однопартийная система управления в СССР.

К исключительному ведению Верховного Совета Киргизской ССР относились осуществление в пределах компетенции Киргизской ССР законодательного регулирования отношений собственности, организа-

ция управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, налогообложения, охрана окружающей среды и использования природных ресурсов, порядка реализации конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, а также других отношений.

Несмотря на наличие определенных издержек в системе организации народовластия, тем не менее, Конституция Киргизской ССР смогла обеспечить служение органов государственной власти народу. Этому свидетельствует достигнутый в период советской власти высокий экономический, социальный и культурный уровень в республике.

3.2. Принцип разделения власти в системе народовластия в Кыргызской Республике

Рассмотрение специфики советской и современной кыргызской государственности в контексте проблемы разделения властей, следует начать с анализа некоторых основных идей, сформулированных классиками и современными теоретиками. Концепция разделения власти как основа устройства государственной власти занимает важное место в политико-правовой жизни любого общества и государства.

О возникновении и развитии теории разделения власти в мировой науке, в том числе и нашей отечественной, написано не мало и, в целом, достаточно полно и хорошо учеными, учеными-юристами мира, в том числе России и Кыргызстана. Так, основные аспекты теории принципа разделения власти, вопросы и проблемы разделения власти и государственной организации, распределения функций, а также мировой опыт функционирования политических систем, основанных на принципе разделения власти были исследованы такими классиками, теоретиками и практиками как, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ю.И., Ж.Ж. Руссо, В.А. Ачкасова, В.А. Гутурова, В.А. Власихин, В.А. Мельник, А.А. Мишин, М.А.Могунова, В.С. МарченкоМ.Н., Нерсесянц, Б.М. Лазарев, Скуратов, Б.Н. Топорнин, Ю.А. Тихонров, В.Г. Каленский, П.С. Грацианский, И.Е. Фарбер, А.А. Арабаев, Б.И. Барубашев, Бейшембиев Э.Дж., Ж. Жоробеков, З.И. Галлиева, Э.Э. Дуйсенов, Б.Б. Ишимов, В.Л. Ким, С.К. Косаков, Г.А. Мукамбаева, Б.Н. Малабаев, Ч.А. Мусабекова, Р.М. Мырзалимов, К. Нурбеков, Э.

Нуралиев, Т.О. Ожукеева, И.А. Рыскулов, С.С. Соодонбеков, Р.Т. Тургунбеков, М.К. Укушев, У.К. Чиналиева, А.М. Эгембердиев и др[147].

[147] Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. – С.7; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. – С. 290; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 1938. – С. 22; Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985. – С. 10; Лазарев Б.М. Разделение властей и опыт Советского государства// Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. М., 1989. – С.151; Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт Советского государства // Сов. Государство и право. 1990. № 7. – С. 149–155; Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма: Критический анализ// Автореферат дисс… д-ра юрид. Наук. М., 1989. – С. 11-12; Разделение властей: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат. 2004. – 428 с.; История буржуазного конституционализма XVII – XVIII вв./ Ред. Коллегия. В.С. Нерсесянц (отв. редактор), В.Г. Каленский, П.С. Грацианский. М., 1983.: Политология: учебник / под ред. В.А. Ачкасова, В.А. Гутурова. – М.: Высшее образование, 2007. 692 с.; Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство //50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973. – С. 51; Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.; Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций/ Кыргызско-Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – 256 с.; Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991–2003 г.г.). – Ош: 2004. 272 с.; Жоробеков Ж. Становление двухпалатного парламента Кыргызстана // Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1996. – № 2(13). – С. 51; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана./Отв. Ред. Д.ю.н., профессор Р.Т.Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Конституционная реформа в Кыргызской Республике./Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской республике.– Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б.Мырзалиева, Б.А.Исакова – Бишкек. 2007. – 115 с.; Конституционное право Кыргызской Республики. Учебно-методическое пособие/Под ред. Ч.А.Мусабековой, Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006.– 211 с.; Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т, Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. 349 с.; Нурбеков К.Н. Образование Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1960. – 67 с.; Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.; Нурбеков К.Н. Возникновение Киргизской советской национальной государственности. Издательство «Кыргызстан», Фрунзе, 1964. – 148 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство «Китеп», Фрунзе.–1965.– 151 с.; Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. Издательство КГУ, Фрунзе. – 1970. – 148 с.; Ожукеева Т.О. Политические процессы в странах Центральной Азии. Принцип разделения властей. Кн. 1. Политические процессы в Кыргызстане. – Бишкек, 1995. – С. 176; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики/ Проект ПРООН «Демократизация в Кыргызстане», – Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая часть): Учеб. Пособие для студентов 1-2 курсов (спец. – «Юриспруденция»). –

Следует отметить также казахстанских авторов таких, как М.Т. Баймаханов, Л.М. Вайсберг, Ж.Х. Джунусова, А.А. Мустафин, Е.К. Нурпеисов, А.К. Котов, С. Зиманов, А. Караев, Сапаргалиев, А.Н. Сагындыкова и др., раскрывших различные аспекты принципа разделения власти, вопросы и проблемы деятельности институтов системы народовластия[148].

Теория разделения власти была в своем классическом виде сформулирована англичанином Джоном Локком (1632 – 1704 г.г.) и французом Шарлем Монтескье (1689 – 1755 г.г.).

Дж. Локк утверждал, что «Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов, не могут ни в какой мере не соответствовать целям общества и правительства»[149].

Суть своего понимания разделения властей Ш. Монтескье выразил следующим образом: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в таком случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной»[150].

Б.: Кыргызстан, 1996. – 92 с.; Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.; Тургунбеков Р.Т. Конституционные основы суверенитета Киргизской ССР. Изд. АН Киргизской ССР. Фрунзе. 1959.; Тургунбеков Р.Т. Расширение прав союзных республик. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1961.; Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 170 с.; Чиналиев У.К. Кыргызстан и Украина: Общее и особенное в развитии полит. Структур: Монография. – К.: Довіра, 1997. – 159 с.

[148] Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета Республики Казахстан. Алматы: Институт государства и права НАН РК. 1994; Джунусова Ж.Х. Республика Казахстан: Президент. Институты демократии. Алматы. «Жеті Жаргы», 1996; Нурпеисов Е.К., Котов А.К. Государство Казахстан: от ханской власти – к президентской республике. – Алматы, – «Жеті Жаргы», 1995; Зиманов С. З. Конституция и парламент Республики Казахстан. Алматы. «Жеті Жаргы», 1996; Караев А. Конституционное право Республики Казахстан// Учебное пособие. Краткий курс лекций, Алматы: 2005.– 162 с.; Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: «Жеті Жаргы», 2002. – 528 с.; Сагындыкова А.Н. Конституционное право Республики Казахстан: Курс лекций. – Алматы: Білім, 1999. – 336 с.

[149] Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960.– С. 7.

[150] Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. – С. 290.

Дж. Локк писал, что выход состоит в том, «чтобы иметь в государстве две отдельные структуры: законодательную власть надлежало передать парламенту, а исполнительную – монарху»[151]. Дж. Локк указывал на примат и верховенство законодательной власти, по отношению к которой исполнительная власть является подчиненной. Теория разделения властей в ее изначальной трактовке была наиболее полно и последовательно реализована в Конституции США 1787 года[152].

Ранее нами было отмечено, что государственная власть означает деятельность государства по осуществлению функций управления и руководства обществом, определяемая волей всего общества или отдельных его социальных слоев (групп), в которой используются различные методы влияния на управляемые объекты (убеждение, воспитание, принуждение, подавление и др.). Государственная власть осуществляется системой органов и институтов государственного управления.[153].

В статье 7 Конституции Кыргызской Республики установлено, что «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»[154].

Из числа современных ученых наиболее полно и точно сформулировавших сущность теории разделения властей, на наш взгляд,

[151] Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. – С. 79.

[152] Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: Учебное пособие. – М.: Белые альвы, 1995. – 176 с.

[153] Геополитика / Авторы – сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ГЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 70.

[154] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 60.

выделяются академик Б.Н. Топорнин, доктор юридических наук Ю.И. Скуратов и кандидат политических наук У.К. Чиналиев[155].

Ю.И.Скуратов отмечает, что народ непосредственно не может осуществлять власть в полном объеме, реализовывать все властные функции, поскольку, утверждает он: «Разделение властей в демократическом государстве объективно проистекает из невозможности осуществления власти из единого центра, единым властвующим субъектом»[156].

Б.Н. Топорнин обращает внимание на три «составляющих», которые, по его мнению, во взаимосвязи и взаимосоглосовании образуют неразрывное единство. «Во-первых, утверждает Б.Н. Топорнин – теория разделения властей по-прежнему нацелена на то, что бы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Во-вторых, теория разделения властей предусматривает систему сдержек и противовесов, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм. В-третьих, достигается кооперация взаимных устремлений и действий. В реализации требований теории разделения властей тенденцией становится рационализация и оптимизация деятельности государства, его разнообразных структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами». Б.Н. Топорнин заключает, что «Смысл теории разделения властей как раз в том и состоит, чтобы избежать конфликтов, порождаемых противоборством властей, их стремлением занять верхнюю ступеньку. Распределение функций между различными государственными органами производиться таким образом, чтобы составить необходимое единство, взаимосвязанный комплекс, обеспечивающий слаженное управление государственными делами». Б.Н. Топорнин в своей работе также разделяет власть

[155] Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация//Разделение властей и парламентаризм.– Москва, 1992. – С. 3 – 49; Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций// Разделение властей и парламентаризм – Москва, 1992. – С. 60 – 73; Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане. – К.: Довіра, 1998. – 73 с.;

[156] Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций// Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. – Москва, 1992– С. 62.

на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, раскрывает их роль, функции и полномочия[157].

Провозглашение суверенитета и независимости государств – участников СНГ, транзитный процесс перестройки, потребность в обновлении всех сторон жизни общества изменили отношение к теории, к принципу разделения власти. Ю.И.Скуратов представляет резкое изменение отношения к принципу разделения власти следующим образом.

Так, Ю.И. Скуратов считает, что «Во-первых, это обусловленное ориентацией на приоритет общечеловеческих ценностей, стремление с максимальной полнотой использовать все достижения правовой мысли, выработанные предшествующими поколениями. Аналогичный интерес наблюдается и к идеям правого государства, парламентаризма, местного самоуправления и др. Во-вторых, это поиск конкретных путей устранения одной из наиболее *губительных для политической системы советского общества деформаций – всевластия партийного аппарата, превращения КППС в партию государственного типа, осуществляющую многие государственно-властные функции*. Ведь очевидно, – отмечает Ю.И. Скуратов, – что *осуществление концепции разделения властей как минимум связано с передачей власти в руки государственных органов*. В-третьих, это начавшийся процесс становления парламентской деятельности, который потребовал дать ответы на вопросы о соотношении парламента и исполнительной власти, объеме компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов и др. В-четвертых, избрание президентов в бывших республиках ССР, а также создание специализированных органов конституционного надзора и контроля. В-пятых, стремление укрепить судебную власть в стране, оградить ее от любого давления и вмешательства, повысить престиж в глазах общественности, сделать эффективным инструментом защиты прав и свобод советских граждан»[158].

Однако не все высшие должностные лица органов государственной власти транзитного периода развития государств-участников

[157] Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация//Разделение властей и парламентаризм.– Москва, 1992. – С. 16.

[158] Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций// Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. – Москва, 1992– С. 62.

Содружества Независимых государств смогли эффективно использовать основные положения принципа разделения власти. В частности примером могут служить правление С. Ниязова – Президента Туркменистана, а также последние годы правления экс-Президента Кыргызской Республики А.Акаева, деятельность которых граничила с волюнтаризмом в политике. Дефиниция «волюнтаризм в политике» означает: «1) политическая деятельность, основанная на силовых (волевых) методах осуществления власти, не считающая с объективными условиями и тенденциями развития общества; 2) политическая деятельность, характеризуемая крайним проявлением субъективизма и произвольными решениями отдельных лидеров, группировок, властных структур»[159].

Огромное значение, на наш взгляд, имеет и содержание принципа разделения власти, который нельзя рассматривать традиционно с позиции сведения его лишь к разделению власти на законодательную, исполнительную и судебную ветвям и их взаимоотношениям.

Ю.И. Скуратов в своей работе «Разделение властей или распределение функций» представляет четыре основных уровня реализации принципа разделения власти, олицетворяющих основные направления осуществляемой в стране политической реформы.

Так, Ю.И. Скуратов указывает на следующие четыре основных уровня реализации принципа разделения власти: «Первый связан с передачей власти и управленческих функций от политико-государственных структур первичным социальным субъектам – народу, нациям, трудовым и территориальным коллективам. Это направление, – отмечает Ю.И. Скуратов, – фактически заключено в *развитии самоуправления* на самых различных его уровнях и звеньях (от самоуправления народа до самоуправления трудовых и территориальных коллективов). Второй уровень разделения властей охватывает сферу *взаимоотношений государства с политическими партиями, массовыми общественными организациями и общественными движениями.* Суть разделения властей состоит здесь в отказе политических организаций от командования государственными и хозяйственными органами, недопустимости подмены их деятельности. Третий уровень разделений властей предполагает традиционное понимание вопроса как функционирование *законодательной, исполнительной и судебной властей.* Наконец, – отмечает Ю.И. Скуратов, – в условиях нашего многонационального государства обосновано выделение и четвертого аспекта, уровня разделений властей, связанного с *взаимоотношением республик, других национально-государственных образований*»[160]. Ю.И. Скуратов достаточно четко и обосновано комментирует в своей работе все эти четыре основных уровня реализации принципа разделения власти.

Профессор И.Д. Левин также указывал на глубокое содержание теории разделения властей. И.Д.Левин писал о том, что «разделение властей представляет собой систему государственно-правовых институтов, направленных на обеспечение юридическими средствами относительной независимости отдельных органов государства друг от друга (в том числе и в отношении порядка их образования); ограничения власти каждого органа путем выделения для него определенной сферы деятельности; возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением («сдержки и противовесы»)[161]. Рассмотрим дефиниции «сдержки» и «противовесы». Что же это означает?

Система сдержек и противовесов – это совокупность установленных в Конституции организационных и правовых мер, обеспечивающих деятельность ветвей государственной власти в рамках их полномочий, предусматривающих ответственность за их превышение.

Сдержки – это конституционные способы удерживания деятельности ветвей власти в рамках закона. Так, например, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики может осуществлять законодательную деятельность только по вопросам, указанным в Конституции. Не указанные в Основном Законе остальные общественные отношения регулируются подзаконными актами. Правительство республики вправе принимать нормативные правовые акты – постановления и

[159] Геополитика / Авторы – сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов: Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 97.

[160] Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций// Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. – Москва, 1992. – С. 63.

[161] Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. – С. 297.

распоряжения только по полномочиям, закрепленным в Конституции и т.д.

Противовесы – это конституционные способы противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения норм Конституции[162].

Итак, подводя итоги теории разделения властей, следует отметить, что она использована во многих новейших конституциях, с различными формами ее реализации. У теории разделения властей есть надежные аргументы в ее пользу, отмечает Б.Н. Топорнин. Он считает, что «это, прежде всего исторический опыт, подтверждающий достоинства теории на различных этапах развития человеческой цивилизации, в далеко не одинаковых условиях: политических, социальных, экономических. Не менее важно и то, – подчеркивает Б.Н. Топорнин, – что принцип разделения властей располагает большим потенциалом, как организационно-функциональным, так и демократическим»[163].

Следуя принципу разделения власти, впервые в политико-правовой истории Кыргызстана принцип разделения власти был использован в 1990 году в Законе Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» принятом 14 декабря 1990 года за № 260-XII.

Поскольку это первый опыт использования в Кыргызстане принципа разделения власти, рассмотрим более подробно этот Закон.

В целях укрепления государственной, хозяйственной и трудовой дисциплины, содействия становлению и развитию рыночных отношений, обеспечения необходимого взаимодействия между государственным управлением и местным (общественным) самоуправлением, устранения дублирования в деятельности государственного аппарата, усиления гарантий Конституционной законности, Верховный Совет Киргизской Советской Социалистической Республики постановил внести в систему органов государственной власти и управления Киргизской ССР необходимые изменения.

[162] Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий/ Под ред. Г.С. Сапрагалиева.–Алматы: Нур-пресс, 2004. – С. 27.

[163] Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация//Разделение властей и парламентаризм.– Москва, 1992. – С. 7.

Так, в соответствии с данным Законом было установлено, что глава Киргизской Советской Социалистической Республики – Президент Киргизской ССР является главой высшей исполнительной и распорядительной власти в Киргизской ССР. Был учрежден и пост Вице-президента Киргизской ССР. Совет Министров Киргизской ССР преобразован в Кабинет Министров Киргизской ССР – Правительство Киргизской ССР. Были упразднены Президиум Совета Министров Киргизской ССР, должности Председателя Совета Министров Киргизской ССР, первых заместителей и заместителей Председателя Совета Министров Киргизской ССР. Одновременно учредили посты Премьер-министра Кабинета Министров Киргизской ССР и Государственных секретарей Киргизской ССР, а также образован Конституционный суд Киргизской ССР[164].

Также данным Законом было установлено, что Кабинет Министров Киргизской ССР – Правительство Киргизской ССР образуется Президентом Киргизской ССР в составе: Премьер-министра, Государственных секретарей, министров, председателей государственных комитетов Киргизской ССР.

В соответствии с Законом Президенту Киргизской ССР было предоставлено право, осуществлять руководство деятельностью Кабинета Министров Киргизской ССР. Отныне Премьер-министр и состав Кабинета Министров Киргизской ССР подлежал утверждению Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР.

Были упразднены органы народного контроля Киргизской ССР, Комитет Конституционного надзора Киргизской ССР.

Законом закреплялось, что исполнительными и распорядительными органами областных, Фрунзенского городского, районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов являются их президиумы, возглавляемые председателями Советов.

Преобразовать исполнительные комитеты областных, Фрунзенского городского, районных, городских, районных в городах Советов народных депутатов в аппараты этих Советов.

[164] Закон Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» от 14 декабря 1990 года за № 260–XII.

Следует также отметить, что Закон запретил лицам, занимающим должности руководителя органа государственной власти или государственного управления, занимать одновременно руководящую должность в политических партиях и общественно-политических объединениях.

Законом было установлено, что областные и Фрунзенский городской Советы народных депутатов избирают председателей Советов, которые утверждаются в должности Президентом Киргизской ССР.

В соответствии с данным Законом были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР. Так, например, статья 81 была изложена в следующей редакции: «Любое должностное лицо может быть досрочно освобождено от занимаемой должности в случае ненадлежащего выполнения им своих служебных обязанностей или совершения противоправных действий. Президент Киргизской ССР вправе освободить от занимаемой должности по этим основаниям председателя областного, Фрунзенского городского Советов народных депутатов. Решение Президента Киргизской ССР может быть отклонено большинством не менее двух третей от общего числа депутатов соответствующего Совета народных депутатов».

Согласно новой редакции Конституции были установлены ограничения, в соответствии с которыми лица, входящие в состав Кабинета Министров Киргизской ССР, за исключением Премьер-министра Кабинета Министров Киргизской ССР, руководители ведомств, судьи и государственные арбитры, не могут быть депутатами в Совете, которым они назначаются или избираются (ст. 85).

Следует особо отметить, что в соответствии с новой редакцией Конституции право законодательной инициативы в Верховном Совете Киргизской ССР теперь стало принадлежать народным депутатам Киргизской ССР, Президенту Киргизской ССР, Председателю Верховного Совета Киргизской ССР, постоянным комиссиям Верховного Совета Киргизской ССР, Конституционному суду Киргизской ССР, Кабинету Министров Киргизской ССР, областным и Фрунзенскому городскому Советам народных депутатов, Верховному суду Киргизской ССР, Прокурору Киргизской ССР, Главному государственному арбитру Киргизской ССР (ст. 103).

Было установлено, что утверждение состава Кабинета Министров Киргизской ССР, избрание и назначение должностных лиц в состав Верховного суда Киргизской ССР, коллегии Государственного арбитража Киргизской ССР, судей областных, Фрунзенского городского судов и народных судей районных (городских) судов производится при наличии заключения соответствующих комиссий Верховного Совета Киргизской ССР (ст. 109).

В соответствии с Основным законом Конституционный суд Киргизской ССР впредь будет избираться Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР сроком на десять лет из числа специалистов в области права в составе Председателя, двух заместителей Председателя и 6 членов суда. Лица, избранные в Конституционный суд Киргизской ССР, не могут одновременно входить в состав высших и местных органов государственной власти и управления Киргизской ССР. Лица, избранные в Конституционный суд Киргизской ССР, при выполнении своих обязанностей независимы и подчиняются только Конституции Киргизской ССР (ст. 111).

В соответствии со статьей 114 главой Киргизской Советской Социалистической Республики, ее высшей исполнительной и распорядительной власти является Президент Киргизской ССР. Президент Киргизской ССР получил право председательствовать на заседаниях Кабинета Министров Киргизской ССР и участвовать в работе Верховного Совета Киргизской ССР и Президиума Верховного Совета Киргизской ССР (ст. 114–3)

Если Президент Киргизской ССР по тем или иным причинам не может далее исполнять свои обязанности, впредь до избрания нового Президента Киргизской ССР его полномочия переходят к Вице-президенту Киргизской ССР. Выборы нового Президента Киргизской ССР при этом должны быть проведены в трехмесячный срок (ст. 114–8).

Вице-президент Киргизской ССР выполняет по уполномочию Президента Киргизской ССР отдельные его функции и замещает Президента Киргизской ССР в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей (ст. 115).

Кабинет Министров Киргизской ССР образуется Президентом Киргизской ССР в составе Премьер-министра Кабинета Министров

Киргизской ССР, Государственных секретарей Киргизской ССР, министров Киргизской ССР, председателей государственных комитетов Киргизской ССР.

Состав Кабинета Министров Киргизской ССР утверждается Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР. Кабинет Министров Киргизской ССР слагает свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом Киргизской ССР на его первой сессии (ст. 117). Кабинет Министров Киргизской ССР объединяет и направляет работу министерств и государственных комитетов Киргизской ССР, других подведомственных ему органов. Министерства и государственные комитеты Киргизской ССР руководят порученными им отраслями управления, осуществляют межотраслевое и функциональное управление, подчиняясь Кабинету Министров Киргизской ССР. Министерства и государственные комитеты Киргизской ССР несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления; в пределах своей компетенции издают акты на основе и во исполнение законов СССР и иных решений Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, указов Президента СССР, законов Киргизской ССР, указов, постановлений и распоряжений Президента Киргизской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, постановлений Кабинета Министров Киргизской ССР, актов соответствующих министерств и государственных комитетов СССР, организуют и проверяют их исполнение» (ст. 122).

Исполнительными и распорядительными органами областных, Фрунзенского городского, районных и городских, районных в городах Советов народных депутатов являются их президиумы, возглавляемые председателями соответствующих Советов.

Президиумы областных, Фрунзенского городского, районных и городских, районных в городах Советов народных депутатов не реже одного раза в год отчитываются перед избравшими их Советами народных депутатов, а также на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан о своей исполнительной и распорядительной деятельности.

При областных, Фрунзенском городском, районных, городских, районных в городах Советах народных депутатов действует аппарат этих Советов, осуществляющий подготовку вопросов для рассмотрения Советами и их президиумами, обеспечивающий систематичную проверку принимаемых решений и оперативное управление местным хозяйством» (ст. 132). Были внесены и другие изменения и дополнения в Конституцию Кыргызстана, в соответствии с выше указанным Законом. В целом впервые на конституционном уровне в Кыргызстане был внедрен принцип разделения власти.

Таким образом, мы рассмотрели принцип разделения власти в историко-правовой ретроспективе системы народовластия в Кыргызстане.

Исходя из вышеизложенного, мы утверждаем, что принцип разделения власти предусматривает целый комплекс следующих факторов и компонентов:

– четкое разделение государственной власти на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную ветви власти;

– четкое, не дублирующее разграничение функций и полномочий, предусматривающих ответственность за их превышение, с соответствующим финансовым и материально-техническим обеспечением каждой функции, в целях их реализации;

– распределение функций между различными государственными органами таким образом, чтобы было составлено необходимого единство, взаимосвязанного комплекса, обеспечивающих гармоничное управление государственными делами;

– относительную самостоятельность и независимость органов государственной власти друг от друга, в том числе и в отношении порядка их образования; на предотвращение возвышения одной из ветвей власти над другими, на устранение утверждения авторитаризма и диктаторского режима в обществе;

– ограничение власти каждого органа путем выделения для него определенной сферы деятельности;

– предоставление возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением, предусматривающую систему сдержек и противовесов, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм;

– достижение кооперации взаимных устремлений и действий;

– национализацию и оптимизацию деятельности государства, его разнообразных структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами. В этом, на наш взгляд, заключается вся сущность принципа разделения власти.

Следует отметить, что впервые за 70 с лишним лет политико-правовой истории Кыргызстана в республике был использован принцип разделения власти в 1990 году, с принятием вышерассмотренного нами Закона. Анализ показал относительно удачное использование Кыргызстаном принципа разделения власти в преддверии развала СССР. В Кыргызстане впервые была осуществлена реформа высших и местных представительных учреждений, которые все больше превращались в действительно властные структуры, решающие основные вопросы государственной и общественной жизни республики. В последующем, основные положения Закона Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Киргизской ССР» вошли в первую Конституцию Кыргызской Республики 2003 года. Однако не все положения и нормы принципа разделения власти нашли отражение в нормативных правовых актах транзитного периода развития Кыргызской Республики. Равно и как в Конституциях Киргизской ССР 1929, 1938, 1978 г.г., в период всевластия партийного аппарата, превращения КПСС в партию государственного типа, осуществляющей многие государственно-властные функции, осуществление концепции разделения власти в Кыргызстане было невозможно, поскольку необходимо было, как минимум осуществить на демократических условиях передачу власти в руки государственных органов.

Далее рассмотрим конституционно-правовые основы системы народовластия Киргизской ССР.

3.3. Политическая система Кыргызской Республики

Эффективность, стабильность и прочность общественного строя, в том числе Кыргызской Республики, обеспечивается в решающей степени политической системой, выражающей интересы и волю народа, концентрирующей их опыт, разум и энергию для решения задач социально-экономического и политического развития. Государство, каждая из общественных организаций имеют свои функции, свое специфическое назначение и в соответствии с ними участвуют в решении общих задач. Следовательно, между ними существуют и разграничение функций и полномочий, «разделение труда», тесная функциональная зависимость, взаимодополняемость и взаимосотрудничество. Все звенья политической системы действуют в тесной взаимосвязи. Поэтому анализ политической системы предполагает рассмотрение взаимоотношений различных ее звеньев и частей. [165]

Под дефиницией «Политическая система общества» понимается «совокупность институтов (государственных учреждений, политических партий, общественных объединений) и политических, социальных, юридических, идеологических, культурных и других норм, в рамках которых происходит политическая жизнь общества и осуществляется государственная власть. Политическая система общества представляет собой одну из подсистем совокупной общественной системы. Она взаимодействует с другими ее подсистемами: экономической, социальной, правовой, культурной, выполняя ведущую организационную, регулирующую и контрольную роль. Характер политической системы общества зависит от его социально-экономических основ»[166].

На наш взгляд, более точно отражена данная дефиниция у авторов, утверждающих, что политическая система общества это: «1) в широком смысле – совокупность политических взглядов, политических отношений и политических институтов (организаций), существующая в данном обществе, отражая реальную структуру общества, наличие в нем различных сил с их порой противоположными

[165] Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 21.

[166] Геополитика / Авторы – сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 413.

позициями, она не обладает такими системными элементами, как целостность и единство; 2) совокупность политических взглядов, отношений и институтов собственно правящих сил, классов; в этом случае правомерно говорить их единстве, целостности в основном, главном; 3) в узком смысле – совокупность государственных органов, политических партий и организаций, с помощью которых в данном обществе осуществляется власть»[167].

Таким образом, в данной работе мы будем исходить из понимания дефиниции «политическая система общества» именно в данном контексте. Политическая система общества – это комплекс организаций, осуществляющих управление делами государства, деятельность и взаимоотношения организаций, осуществляющих управление делами государства, их звеньев, регулируется различными социальными нормами: законодательством, уставами общественных организаций, обычаями и традициями, нормами морали. Без соответствующего их анализа нельзя будет понять и политическую систему государства.

Шукуралиева Н. отмечает, что «При наличии противоречивых типов демократических и недемократических методов правления формируются своеобразные политические системы, определяемые как «гибридные режимы», «подражающие демократии», «делегативные демократии»[168].

Рассмотрим процессы трансформации и демократизации политической системы в Кыргызстане.

Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики[169] (КАССР) 1927 года и Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики 1937 года[170] не применяли термина «политическая система». Эти Конституции регулировали в основном устройство и деятельность ре-

[167] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь-справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 228.

[168] Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция.– 2007. – № 6(54). – С.7.

[169] Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, 19 с.

[170] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937. 28 с.

спублики. В статье 2 Конституции Киргизской Советской Социалистической Республики 1937 года отмечалось только о политической основе Киргизской ССР, которую составляли Советы депутатов трудящихся. Лишь Конституция Киргизской Советской Социалистической Республики 1978 года законодательно закрепила термин «политическая система». В статье 6 Основного Закона Киргизской ССР 1978 года утверждалось, что «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу»[171].

Политическая система Киргизской ССР, как и политическая система советского общества, – это комплексы организаций, осуществляющих управление делами Киргизии и СССР. В политическую систему СССР входили: «КПСС – ядро этой системы, Советское государство – всенародная организация, общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности. Такой комплекс организаций и органов именуется политической системой, потому, что и в современных условиях управление делами советского общества имеет в основе политический характер»[172].

В Киргизской ССР все звенья политической системы действовали в тесной взаимосвязи. Политическая система Киргизской ССР базировалась на марксистско-ленинском учении. В СССР КПСС являлась руководящим ядром этой системы, всех входящих в ее состав организаций.

Как было отмечено: «Политическая система закрепляется, а деятельность и взаимоотношения ее звеньев регулируются различными социальными нормами: законодательством, уставами общественных организаций, обычаями и традициями, нормами морали. Без анализа их нельзя понять и политическую систему. Центральное место среди указанных норм занимают положения Конституции СССР, и, прежде

[171] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – Фрунзе. – Издательство «Кыргызстан». – 1989. – С. 67.

[172] Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 20.

всего главы первой, специально посвященной политической системе советского общества»[173].

«Проблема власти – главная проблема политической истории человечества. Не обладая государственной властью, никакой класс не может осуществлять в полной мере свои интересы, обеспечить себе господствующее положение в обществе»[174]. Как отмечал Ф.Энгельс, – «Требования, вытекающие из общих интересов какого-либо класса, могут быть осуществлены только путем завоевания этим классом политической власти, после чего он придает своим притязаниям всеобщую силу в форме законов»[175].

Если в Конституции КАССР 1929 года отмечалось, что «вся власть в пределах Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики принадлежит Советам Рабочих, Дехканских (Крестьянских) и Красноармейских Депутатов» (ст. 3)[176], а в Конституции Киргизской Советской Социалистической Республики 1937 года было установлено, что «вся власть в Киргизской ССР принадлежит трудящимся города, аила, кыштака и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3)[177], то Конституция Киргизской ССР 1978 года провозгласила, что «вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР» (ст. 2). Также в Основном Законе 1978 года было закреплена норма, в которой устанавливалось, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)»[178]. Таким образом, Киргизская ССР характеризовалось как общенародное государство. Однако, политическую основу Киргизской ССР, как и СССР, составляли именно Советы народных депутатов[179]. В.И. Ленин отмечал, что «Первый раз в мире власть государства построена у нас в России таким образом, что только рабочие, только трудящиеся крестьяне, исключая эксплуататоров, составляют массовые организации – Советы, и этим Советам передается вся государственная власть»[180]. Советы, – подчеркивал В.И.Ленин, – «прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли»[181].

[173] Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 21.

[174] Там же. С. 26.

[175] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21. – С. 515.

[176] Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп. 3, д. 141, л. 75–84.

[177] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937. – С. 7.

[178] Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – Фрунзе. – Издательство «Кыргызстан». – 1989. – С. 66.

В части современного периода развития Кыргызстана Шукуралиева Н. пишет, что «Политическая система, формируемая в Кыргызской Республике на протяжении 16 лет, имела характер «подвижного, хаотичного» режима. Изменения и дополнения в конституцию вносились почти через каждые 2 года (1994, 1996, 1998, 2001, 2006, 2007 г.г.), и почти всякий раз коренным образом менялись взаимосвязь ветвей власти и их полномочия. Однако все эти новелизации были введены в «особенном» порядке – с нарушением конституционных процедур внесения изменений и дополнений. Более того, функционирование политической системы фактически регулировалось не Конституцией, а законом о ее введении в действие, который, в свою очередь, устанавливал совершенно иные (порой противоречивые) адаптационно-временные положения»[182].

Действительно, политическая система Кыргызской Республики менялась всякий раз с внесением изменений и дополнений в Конституцию в 1996, 1998, 2003, 2007 годах, прежде всего в части разграничении функций и полномочий между Президентом, Жогорку Кенешем и Правительством республики. Подробнее этапы конституционной реформы в Кыргызстане мы рассмотрим в следующей главе.

В Конституции Кыргызской Республики 23 октября 2007 года провозглашается принадлежность власти всему народу, тем самым, подчеркивая максимально широкую формулировку народовластия, что

[179] Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 27.

[180] Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. , т. 41, С. 238.

[181] Там же. С. 381.

[182] Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция.– 2007. – .№ 6(54). – С.8.

«народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источников государственной власти в Кыргызской Республике. Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве (ст. 2)[183]. Таким образом, в Основном Законе юридически решается вопрос о принадлежности государственной власти именно народу Кыргызстана.

Отождествлены понятия субъекта власти и формы, в которой эта власть осуществляется. Конституция Кыргызской Республики сначала закрепила норму, в соответствии с которой устанавливается суверенитет народа как единственного субъекта государственной власти, указывая, что вся власть в Кыргызстане принадлежит ему, а затем определяет форму, в которой народ осуществляет свою государственную власть.

Конституция Кыргызской Республики 1993 года декларировала принцип разделения государственной власти. Основной Закон Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года также закрепил принцип разделения власти, установил, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. От имени народа Кыргызстана вправе выступать избранные им Президент и Жогорку Кенеш. Законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей. Выборы являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет (ст. 1)[184].

Кем же и посредством каких организационных форм она осуществляется?

[183] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58 – 59.

[184] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58-59.

В статье 1 Конституции Кыргызской Республики отмечается, что Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, унитарным, демократическим, правовым, светским, социальным государством.

Основным Законом Кыргызстана установлено, что 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)[185].

Основными политическими институтами являются: Президент Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, центральные органы государственной власти, судебная ветвь власти и органы местного самоуправления. Именно Президенту Кыргызской Республики, законодательной, исполнительной, судебной ветвям государственной власти принадлежит верховенство власти народа.

В Конституции Кыргызстана заложены демократические основы политической системы общества: широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности общественных организаций, повышение политической культуры населения, усиление государственного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения, совершенствование системы органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, всех звеньев. «Учет общественного мнения – канал «обратной связи» между органами государства, общественных организаций и массами. Он позволяет избегать непродуманных шагов, во-

[185] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 60.

время корректировать решения, повышать эффективность политического руководства и всей системы социального управления»[186].

Развитие политической системы включает в себя укрепление правовой основы государственной и общественной жизни: совершенствование законодательства и укрепление правопорядка. Важным элементом укрепления правовой основы государства и жизни является совершенствование законодательства. Это предполагает повышение его стабильности, систематизацию и кодификацию, повышение роли органов государственной власти и местного самоуправления в укреплении законности и правопорядка.

О подлинном демократизме и гуманизме государственного строя Кыргызстана можно говорить лишь в том случае, если в Конституции четко проведена идея уважения к человеку, а сам принцип, согласно которому человек – это главная ценность государства и всего общества, не только на словах, но и на деле является исходным, основополагающим.

Анализ показал, что права и свободы человека, должны быть условно подразделены на четыре группы и закреплены в Конституции Кыргызской Республики следующим образом: личные (гражданские) права и свободы; 2) политические права и свободы; 3) экономические права и свободы; 4) социально-культурные права и свободы. Каждая группа образует относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, охватывающий определенную сферу жизнедеятельности человека.

В систему политических прав и свобод входят, прежде всего, избирательные права, назначение которых путем выборов формировать органы государственной власти и органы местного самоуправления. В тесной связи с избирательными правами Конституция Кыргызстана закрепляет право на участие в референдуме, который, как и свободные выборы, являются высшим непосредственным выражением воли народа.

Конституция Кыргызстана предусматривает две формы непосредственного осуществления народом власти: посредством республиканского референдума; путем участия в выборах Президента и депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей.

[186] Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат. 1982. – С. 58.

В соответствии с Конституцией Кыргызстана именно народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Посредством референдума решаются вопросы принятия Конституции, конституционных законов, внесение в них изменений и дополнений. На референдум могут выноситься вопросы, связанные с решением иных наиболее важных и значимых вопросов государственной жизни. Граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей (ст. 1)[187].

Выборы и референдум не исчерпывают конституционное право граждан участвовать в управлении делами государства. Основная форма осуществления народовластия – представительная, через выборных лиц. Важным в этом отношении являются конституционные положения об организации и деятельности представительных учреждений, их месте и роли в механизме осуществления государственной власти.

Фундаментом организации государственной власти в Кыргызской Республике служит принцип разделения власти. Принцип разделения власти подробно мы рассмотрели в предыдущем параграфе. Следует отметить, что за прошедшие столетия принцип разделения власти выдержал испытания временем и сегодня занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур, распределении функций и полномочий между ними, в том числе в Кыргызстане.

В Конституции Кыргызской Республики закреплены полномочия Президента, Жогорку Кенеша, Правительства Кыргызской Республики, которые мы рассмотрим в следующей главе исследования.

В соответствии с нормами, установленными в Основном Законе, Правительство Кыргызской Республики обеспечивает исполнение Конституции и законов, нормативных правовых актов Президента, постановлений Жогорку Кенеша и Правительства, осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами, указами Президента. Работа Правительства обеспечивается

[187] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Too», Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.

его Аппаратом, организация и порядок деятельности которых определяются конституционным законом (ст. 73)[188].

Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация. Местные государственные администрации действуют на основе Конституции, законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства. Решения местной государственной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения на соответствующей территории (ст.ст. 75, 76).

В Конституции Кыргызстана очень скупо отмечается о центральных органах государственной власти, входящих в политическую систему страны. Им посвящены по одной статье, и те небольшие по объему.

Так, в шестой главе Конституции Кыргызской Республики установлены нормы, регулирующие деятельность центральных органов государственной власти Кыргызской Республики: Прокуратуры Кыргызской Республики; Национального банка Кыргызской Республики; Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики; Счетной палаты Кыргызской Республики; Акыйкатчы (Омбудсмена) (ст.ст. 77–81).

Конституционные положения, определяющие систему государственных органов, их функции и полномочия, формы и методы деятельности, до сих пор еще недостаточно конкретизированы в Конституции Кыргызской Республики. Это не может не сказываться на качестве управления страной со стороны государства. В первую очередь речь идет об отсутствии соответствующих норм, регулирующих разрешение разногласий в процессе взаимодействия ветвей власти. До сих пор нет закона о государственном и муниципальном управлении, содержащего основные принципы и нормы организации исполнительной власти в регионах республики, что заметно осложняет развитие отношений между центром и регионами.

Судебная система Кыргызской Республики установлена в Конституции, где предусмотрено существование судов как общей, так

[188] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 82.

и местных судов, специальной юрисдикции. Характерно, что в Конституция Кыргызской Республики называет поименно и определяет, прежде всего, основы статуса только высших судов республиканского уровня: Конституционного суда, Верховного суда.

Конституция установила, что судебная система Кыргызской Республики состоит из Конституционного суда, Верховного суда и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды. Создание чрезвычайных судов не допускается (ст. 82).

Основной Закон четко установил, что Конституционный суд является высшим органом судебной власти по защите Конституции. Конституционный суд состоит из девяти судей Конституционного суда. Порядок осуществления конституционного судопроизводства регулируется законом (ст. 85).

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам, подсудным местным судам, и осуществляет надзор за их деятельностью в форме пересмотра судебных актов по обращениям участников судебного процесса в предусмотренном законом порядке. Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики. Акты Верховного суда, принятые в порядке надзора, являются окончательными и обжалованию не подлежат (ст. 86).

Особое место в механизме управления страной занимает местное самоуправление. Местное самоуправление начинается там, где заканчивается функционирование органов государственной власти.

В Основном Законе Кыргызской Республики восьмая глава посвящена местному самоуправлению, которое осуществляется местными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Систему органов и должностных лиц местного самоуправления образуют: главы аильных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенеши – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии – исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; иные должностные лица и органы.

Конституцией Кыргызской Республики установлено, что местные кенеши в соответствии с законом: утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение, а также решают иные вопросы местного значения; утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения; в соответствии с законом вводят местные налоги и сборы, а также в случаях и порядке, предусмотренных законом, устанавливают льготы по ним.

В Основном Законе закреплено, что органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам. Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности. Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления (ст. ст. 93–96)[189].

Существуют большие проблемы в распределении функций и полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления, а также в распределении функций и полномочий между представительными и исполнительно-распорядительными органами нет полной аналогии с государственным уровнем управлением, тем более что исполнительно-распорядительный орган - айыл окмоту - создается только в крупных территориальных единицах.

Таким образом, все вышеизложенное является единой системой народного представительства и составляет единую политическую систему нашего государства. Это принципиальное положение Конституции Кыргызской Республики детализируется во многих ее статьях, которые мы рассмотрим в следующей части нашего исследования.

[189] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 88-89.

ГЛАВА IY. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

4.1. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике

Фактор (лат. factor делающий, производящий) – движущая сила, причина какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении[190].

Основными факторами развития системы народовластия в Кыргызстане являются: стабильность Конституции и законов; эффективная, демократическая система народовластия: оптимальные основы конституционного строя и формы правления; эффективные выборы и референдумы; демократические политические права и свободы граждан; оптимальная организация системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти; четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления, оптимальное административно-территориальное устройство, двух-трех уровневая система государственного управления и местного самоуправления; эффективные межбюджетные отношения; компетентные кадры менеджеров – управленцев XI века; реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц.

Результаты исследования, анализ конституционно-правовых основ системы народовластия и практика их реализации показали следующее.

В Кыргызстане все еще не создана эффективная, демократическая система народовластия.

[190] Современный словарь иностранных слов: Изд-во «Рус. яз.». – Ок, 20 000 слов. – М.: Рус. яз. 1993. – С. 635.

Одним из важных факторов развития системы народовластия является стабильность Конституции Кыргызской Республики. Анализ показал не стабильность Конституции Кыргызстана. За 18 лет конституционного развития было принято 8 новых редакций Основного Закона. Первая Конституция суверенного Кыргызстана была принята 5 мая 1993 года. Затем были приняты новые редакции Конституции Кыргызской Республики в 1994, 1996, 1998, 2003, в ноябре 2006, январе 2007 (отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в августе 2007 года) и, наконец, 23 октября 2007 года. При этом основы конституционного строя, система народовластия, установленная в новых редакциях Конституции Кыргызской Республики постоянно менялась. Система народовластия, политические права и свободы граждан, выборы депутатов, формирование Правительства, назначения, отставка, отстранение от должности членов Правительства, конституционная правовая ответственность избираемых и назначаемых высших должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, соответственно также часто менялись. При такой нестабильности Конституции Кыргызской Республики, основ конституционного строя, частой сменяемости структуры Правительства и высших должностных лиц исполнительной государственной власти, отсутствии эффективной конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц невозможно обеспечить эффективное политическое, социально-экономическое развитие государства.

Одними из главных факторов развития системы народовластия являются основы конституционного строя Кыргызской Республики. В предыдущей главе данного исследования мы рассмотрели основы конституционного строя Кыргызстана, которые в целом соответствуют международным правым стандартам и требованиям, предъявляемых к конституциям демократических стран. Конституция Кыргызской Республики определяет Кыргызстан как демократическое государство. Демократизм Кыргызстана находит выражение, прежде всего, в народовластии; разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви; политическом многообразии; местном самоуправлении.

Однако в Основном Законе, а также на практике деятельности институтов системы народовластия не достаточно нашли достойное выражение и применение нормы, целостная система принципов конституционного строя, касающиеся институтов народовластия, и которые являются основополагающими в жизни государства и общества.

Народовластие предполагает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Кыргызской Республике является народ. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть посредством непосредственной и представительной демократии, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Конституция Кыргызстана, установила, что государственная власть формируется по воле народа. Именно посредством прямых выборов народ избирает Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей, посредством представительной демократии формирует высшие органы государственной власти и местного самоуправления.

В этой связи возникла острая потребность в дальнейшем усовершенствовании конституционно-правовых основ организации системы народовластия: в создании эффективной системы государственной власти; в обеспечении верховенства права; в реальном разделении полномочий между главой государства и органами государственной власти: между законодательной, исполнительной, судебной ветвями и президентом, в обеспечении их согласованного функционирования и взаимодействия, в четком закреплении конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц Кыргызской Республики, государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа.

Важным фактором являются наличие эффективных политических партий и объединений, политических прав и свобод граждан, установленных на основе международных стандартов, без каких-либо неоправданных ограничений и ущемлений, в том числе права на проведение мирных митингов, шествий, демонстраций и пикетов. Анализ политических прав и свобод граждан показал, прежде всего, бессистемное изложение их в Конституции Кыргызской Республики. Политические права и свободы граждан установлены в разных разделах и статьях, не сгруппированы и не систематизированы. В прини-

маемых в последние годы нормативных правовых актах наблюдается отход от демократических принципов осуществления политических прав и свобод граждан, заметно снизилась их активность и т.д.

Практика показала, что на протяжении ряда лет наблюдается тенденция к снижению политической активности электората, который фактически перестал участвовать в решении важнейших вопросов государственной и местной жизни Кыргызстана, в том числе посредством выборов и референдумов. Этому способствовали не достаточно прозрачные и объективные выборы в депутаты Жогорку Кенеша и местные кенеши Кыргызской Республики, глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

В этой связи необходимо создать четкую правовую базу организации и проведения эффективных выборов высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики, референдумов, курултаев, основанной на передовом мировом опыте и демократических принципах, а также формирования органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления. Установить в законодательстве четкие нормы, связанные с их обязанностями и конституционно-правовой ответственностью всех органов, должностных лиц органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, особенно высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики. Необходимо создать вначале оптимальную теоретическую модель государственного управления и местного самоуправления, а затем реализовать ее на практике.

Анализ показал отсутствие: оптимальной организации системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченных функций и полномочий между президентом и органами государственной власти; четко разграниченных функций и полномочий между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективной системы государственного управления и местного самоуправления, оптимального административно-территориального устройства республики, трех уровневой системы государственного управления и местного самоуправления. Следует

принять необходимые меры по созданию в республике эффективной системы народовластия.

Сдерживающим фактором развития системы народовластия является отсутствие четкого толкования статьи 7 Конституции Кыргызской Республики, в части разграничения функций и полномочий органов государственной власти, в том числе между органами государственного управления и органами местного самоуправления.

В республике на протяжении 19 лет существует не оправдавшая себя и неработающая в новых рыночных условиях «советская» система 4-уровневого государственного управления и местного самоуправления. До сих пор функционирует неоправданно большое количество органов государственного управления и местного самоуправления как на республиканском, так и на промежуточном – областном, районном и на городском уровнях управления.

Частичные структурные преобразования уже были проведены в 2005–2008 годах в рамках Указа Президента Кыргызской Республики «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики»[191] от 30 ноября 2005 года и др. В соответствии с данным Указом упразднены 228 структур управлений. Процесс крайне медленно продвигается. Однако в современных условиях административно-территориальную реформу, четкое разграничение функций и полномочий внутри органов государственного управления, между органами государственного управления и местного самоуправления необходимо осуществить в срочном порядке. Поскольку содержание госаппарата обходится очень дорого для казны государства, а также сказывается на социально-экономическом развитии государства.

Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года № 381 «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года» установлена необходимость осуществления перехода с 4-х уровневого управления на 3-х уровневое, что не выполнено до сих пор. Более того, в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 4 июля 2007 года № 333 «О концептуальных подхо-

[191] Указ Президента Кыргызской Республики «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики» от 30 ноября 2005 года

дах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике»[192] (который противоречит Указу Президента от 17 декабря 2002 года № 381) было предложено проведение реформы системы территориального управления осуществить поэтапно – с 2007 года по 2011 год. Лишь только на III этапе – в 2011 году намечено осуществить реорганизацию уровней управления с переходом от 4-уровневой системы управления к 3-уровневой на основе перераспределения задач и функций. До тех пор, пока не будут четко разграничены функции и полномочия между главой государства и органами государственной власти, внутри органов государственного управления, между органами государственного управления и местного самоуправления, а также проведена оптимальная административно-территориальная реформа, невозможно будет обеспечить эффективное политическое, социально-экономическое развитие республики, построение эффективной системы народовластия.

Важным фактором развития системы народовластия является отсутствие критериев определения эффективности системы управления, деятельности органов государственного управления и местного самоуправления на всех уровнях. В республике до сих пор не разработан и не принят закон о государственном управлении. Реформы в системе государственного управления осуществляются периодически подзаконными актами. В Конституции Кыргызской Республики не прописаны соответствующие нормы, регулирующие вопросы организации государственного управления. Следует отметить, что в настоящее время, при существующей системе государственного управления и местного самоуправления произошла социальная изоляция населения, вследствие неправильной организации системы управления. Предварительный анализ показал, что в 1811 селе нет органов государственного управления, в 1351 селе нет органов местного самоуправления. Таким образом, более 80 % населения сел и поселков исключены из системы государственного управления и местного самоуправления, находятся на протяжении

[192] Указ Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года № 333.

19 лет вне системы менеджмента республики. Поскольку народ оказался за пределами системы управления государственными делами (по Конституции Кыргызстана именно народ является единственным источников государственной власти), имеют место отрицательные социальные проявления в селах, поселках и городах республики: утеря национальных традиций, культурно-духовных ценностей, пьянство, проституция, воровство, миграция, религиозный экстремизм и т.д. В то же время на промежуточном уровне – областном и районном, где ничего не производится и не существует, сегодня паразитируют около 2500 органов государственного управления и местного самоуправления. При существующей системе управления произошла искусственная автономия органов местного самоуправления, особенно айыл окмоту, от органов государственного управления.

В Кыргызстане сегодня на всех 4-х уровнях управления функционируют более 2500 органов государственного управления и местного самоуправления. В их числе республиканские органы общей компетенции, финансируемые из республиканского бюджета: Правительство Кыргызской Республики, более 70 республиканских органов государственной власти и управления.

Так, на республиканском уровне также функционируют **14** министерств – органов отраслевой компетенции, которые обеспечивают специализированное управление определенной частью однородных предприятий, учреждений, организаций: министерство юстиции, министерство иностранных дел, министерство финансов, министерство экономического развития и торговли, министерство обороны, министерство внутренних дел, министерство образования и науки, министерство здравоохранения, министерства труда и социального развития, министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, министерство промышленности, энергетики и топливных ресурсов, министерство транспорта и коммуникаций, министерство чрезвычайных ситуаций.

Помимо этого, на республиканском уровне функционируют 5 государственных комитетов, 11 административных ведомств образованных при Правительстве Кыргызской Республики (государствен-

ные и национальные агентства), более 40 комиссий, служб, главных управлений и управлений, надзорных органов, департаментов и других органов, разнообразных по их организационно-правовым формам. Всего республиканских органов государственного управления более 70. Каждое республиканское министерство, административное ведовство имеет соответствующий бюджет.

В среднем, в каждой области республики функционирует около 15 районных органов государственного управления. Таким образом, в 7 областях республики функционирует более 100 областных, межзональных и других органов государственного управления.

В среднем, в каждом районе республики функционирует около 40 районных органов государственного управления. Таким образом, в 40 районах республики, на промежуточном уровне управления функционируют более 1600 местных органов государственного управления, а также 40 районных местных кенешей. На уровне сел, поселков и городов функционируют 459 исполнительно-распорядительных органов, 459 представительных органов местного самоуправления.

В 25 городах республики функционируют 25 городских (местных) кенешей и 25 мэрий, городских управ, а также, в каждом городе, в среднем более 25 городских органов государственного управления. Таким образом, в 25 городах республики функционирует более 670 городских органов государственного управления (дублирующих городские органы местного самоуправления). Все это, не смотря на то, что в городах не должно быть городских органов государственного управления (кроме силовых, судебных и статистических органов), в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 года, с принятием которого, последние населенные пункты республики – города областного значения были переведены также на принципы местного самоуправления.

На сельском и поселковом уровнях управления функционируют 459 сельских и поселковых местных кенешей, 459 айыл окмоту, а также более 1200 старост сел.

Указанные органы государственного управления, в том числе и министерства, все еще не достаточно эффективно осуществляют свою деятельность, тем более, что областной и районные уровни управления дублируют друг друга (фактически областной уровень управления, является посредником, т.е. еще одним органом статистики). Показательный пример. За последние три года правительство шесть раз рассматривало и возвращало на доработку Национальную энергетическую программу республики (НЭП) и на ближайшие годы и Стратегию развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК) до 2025 года[193].

Следует добавить, что всего в органах государственного управления работает 35,2 тыс. человек, из них 9,7 тыс. человек – в органах местного самоуправления, включая местные кенеши.

Законом Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2009 год и прогнозе на 2010-2011 годы» от 21 января 2009 года № 12 утвержден республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2009 год по доходам в сумме 44616805,7 тыс. сомов и расходам в сумме 48105805,7 тыс. сомов (включая грантовые средства в рамках бюджета развития в сумме 3432707,7 тыс. сомов)[194].

На расходы государственного аппарата Кыргызской Республики в 2008 году было потрачено более 44 % средств государственного бюджета Кыргызстана.

В приложении № 2 к Закону Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2009 год и прогнозе на 2010-2011 годы» представлена ведомственная классификация Республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2009 год, в которую входят **более 70** органов исполнительной государственной власти республиканского уровня управления.

Органы исполнительной государственной власти Кыргызской Республики должны быть самой мобильной частью государственного аппарата Кыргызстана. Однако они чаще других претерпевают изменения и реформы. Самые сложные вопросы и проблемы управления приходятся на систему органов исполнительной государственной ветви власти и органы местного самоуправления республики.

Исполнительная государственная власть в Кыргызстане – Правительство Кыргызской Республики является самым зависимым, самым сложным, самым уязвимым высшим органом государственной власти, государственного управления и административной деятельности в ре-

[193] Мешкова Е. НЭП, тарифы и хвосты// МСН. № 12. – 2008.– 19 февраля.

[194] Законе Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2009 год и прогнозе на 2010-2011 годы» от 21 января 2009 года № 12, ИЦ "Токтом": Приложения NN 2-1, 3, 4.

спублике. Только в период с 1990 года по 2008 год в Кыргызстане на посту главы исполнительной власти сменилось 15 Премьер-министров Кыргызской Республики, еще больше вице премьер-министров и членов Правительства Кыргызской Республики, не говоря об Аппарате Правительства. Конституционно-правовые основы формирования Правительства, структуры, статус, полномочия, конституционно-правовая ответственность Правительства и членов Правительства Кыргызской Республики менялись почти ежегодно. Практически невозможно было при такой ситуации и полномочиях обеспечить эффективную деятельность исполнительной ветви государственной власти и подчиненных ей органов государственного управления.

Большое количество органов государственного управления и местного самоуправления: более 70 республиканских органов государственного управления; около 2500 областных, районных и городских органов государственного управления на промежуточном уровне, легли на государственный бюджет Кыргызстана. Так, расходы на содержание государственного аппарата в 2008 году составили 44 % государственного бюджета.

В результате частых изменений норм Конституции, а значит и системы народовластия, непомерно разбухшего государственного аппарата и неэффективной системы государственного управления и местного самоуправления социально-экономическое положение республики до сих пор находится в тяжелом положении, несмотря на то, что республика богата ресурсами.

Таким образом, нам представляется, что необходимо вопросы государственного управления и местного самоуправления рассматривать вместе с их конкретными функциями и полномочиями, а также с проведением оптимальной административно-территориальной реформы в Кыргызстане.

Также важным фактором развития системы народовластия является необходимость совершенствования бюджетных полномочий и межбюджетных отношений на всех уровнях управления. С 1991 года по 2006 год в Кыргызской Республике имели место: республиканский бюджет и местные бюджеты: областной бюджет, районный местный бюджет и бюджет органов местного самоуправления. В 2007 году был 2-уровневый бюджет: республиканский бюджет и местные бюджеты сел, поселков

и городов. С 2008 года существует 3-уровневый бюджет: республиканский бюджет, районный бюджет и местные бюджеты сел, поселков и городов. Необходимо четко закрепить в законодательстве республики бюджетные полномочия органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления всех уровней управления. Следует установить четкие бюджетные полномочия для органов государственного управления и органов местного самоуправления, каждого уровня управления и обеспечить эффективные межбюджетные отношения между органами государственной власти, органами государственного управления и органами местного самоуправления.

В этой связи, следует четко закрепить в Конституции Кыргызстана правовые основы организации народовластия в Кыргызской Республике, а также *реально использовать* принцип разделения власти. Необходимо установить нормы, которые будут предусматривать:

четкое разделение функций и полномочий между президентом страны и органами государственной власти;

четкое недублирующее разграничение функций и полномочий между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления, а также высших государственных должностных лиц, их эффективную конституционно-правовую ответственность;

осуществление эффективной, оптимальной административно-территориальной реформы, немедленный переход с 4-уровневого управления на 3-уровневое, а затем на 2-уровневый;

распределение функций между различными государственными органами таким образом, чтобы было составлено необходимое единство, взаимосвязанного комплекса, обеспечивающих гармоничное управление государственными и местными делами, более эффективную деятельность Правительства;

относительную самостоятельность и независимость органов государственной власти друг от друга, в том числе и в отношении порядка их образования; на предотвращение возвышения одной из ветвей власти над другими, на устранение утверждения авторитаризма и диктаторского режима в обществе;

ограничение власти каждого органа путем выделения для него определенной, конкретной сферы деятельности;

предоставление возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением, предусматривающую систему сдержек и противовесов, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм;

установление четких бюджетных полномочий для органов государственного управления и органов местного самоуправления, каждого уровня управления и обеспечить эффективные межбюджетные отношения между органами государственной власти, органами государственного управления и органами местного самоуправления;

повышение эффективности всего механизма управления государственными и местными делами.

Следует учесть, что в республике также не хватает компетентных кадров менеджеров - управленцев XI века, на всех уровнях управления, а также остутствует реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность граждан, высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц.

Необходимо разработать государственную концепцию развития системы народовластия Кыргызстана до 2030 года, в которой будут определены перспективы развития институтов системы народовластия, формы правления государства, институт президентуры, система государственной власти, уровни управления, система государственного управления и местного самоуправления, их функции и полномочия, административно-территориальное устройство, политические права и свободы граждан, их конституционно-правовая ответственность и т.д.

В послании народу и Жогорку Кенешу КР в октябре 2008 года Президент Кыргызской Республики К. Бакиев отметил, что необходимо срочно повысить результативность работы органов исполнительной власти и МСУ, реформировать существующую систему управления. И самое главное, отметил К. Бакиев, необходимо повысить результативность системы управления и системы власти в стране.

Далее нами будет представлена конституционная характеристика Кыргызской Республики.

4.2. Конституционная характеристика Кыргызской Республики

Любое государство «обладает тремя важнейшими конституирующими элементами: население, территория и суверенная власть. Население представляет собой жителей, на которых распространяется власть государства; они включают как граждан государства, так и иностранцев и лиц без гражданства. Территория указывает на пределы распространения власти государства. Суверенная власть – верховная власть, которой обладает государство. Термин «суверенитет (от фр. souverian – высочайший, высший, верховный, в свою очередь от средневекового лат. – souverianus, взявшего за основу слово super – наверху, вверху, поверх, над) был введен французским аббатом – юристом Жаном Боденом (Jean Bodin, 1530 – 1596) в сочинении «Шесть книг о Республике» (1756 г.)»[195].

Кыргызская Республика (Кыргызстан) – государство на северо-востоке Центральной Азии. Расположено в пределах Памиро-Алая на юго-западе и Тянь-Шаня – на северо-востоке. Территория составляет 199,9 тыс. кв. км. (5,3% – леса, 4,4% – воды, 53,9% – сельскохозяйственные угодья, 36,4% – прочие земли)[196]. Территория Кыргызстана составляет всего 5 % Средней Азии и Казахстана, население – 9 %, а ВВП – всего 6,5 ВВП. 53,5 % территории Кыргызстана занято сельскохозяйственными угодьями, почти 9/10 которых – пастбища. Остальное – скалы, ледники и т.п. Севернее Кыргызстана находятся Казахстан и Россия с сырьевыми экономиками, связанные с Кыргызстаном Туркестано-Сибирской железной дорогой. Южнее находятся Таджикистан с аграрной экономикой; Индия и Пакистан, связанные с Кыргызстаном высокогорными автодорогами, в том числе Каракорумским шоссе. На востоке расположен Китай с динамичной экономикой и железной дорогой Кашгар – Тихий океан. На западе от Кыргызстана находится Узбекистан с аграрно-сырьевой экономической и железной дорогой через Фергану и Казахстан[197].

[195] Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (Учеб. для студентов юрид. вузов и фак.) / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 302.

[196] Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Статистический сборник. – Бишкек.– 2007. – С. 25.

[197] Суюмбаев М. «Клочок земли, который только и названием богат». //Национальный интерес. Деловой журнал. Февраль 2008.

Население 5 млн. 248 тыс. человек[198]. Большую часть территории страны занимают горы. Государственный строй – республика. Форма правления – президентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган – однопалатный Жогорку Кенеш (парламент), который состоит из 90 депутатов, избираемых по партийным спискам сроком на 5 лет.

В 1990 году было изменено административно-территориальное устройство Кыргызстана, поскольку многочисленные реорганизации областного деления проводились в республике на субъективной основе, без учета интересов, исторически сложившихся территориальных общностей с их экономическими и культурными центрами.

Законом Киргизской ССР от 14 декабря 1990 года «О совершенствовании областного деления Киргизской ССР и образовании новых областей» (в редакции Закона КР от 5 марта 2003 года № 49) было установлено, что Киргизская Советская Социалистическая Республика состоит из Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской, Таласской, Чуйской областей и города Фрунзе».

Это было осуществлено в целях обеспечения единства в административно-территориальном устройстве республики, совершенствования государственного управления и местного самоуправления.

Верховный Совет Киргизской Советской Социалистической Республики постановил образовать: Чуйскую область в составе Аламудунского, Иссык-Атинского, Калининского, Кантского, Кеминского, Московского, Панфиловского, Сокулукского, Чуйского районов и городов Кара-Балта и Токмак с центром в городе Фрунзе (утратил силу в соответствии с Законом Кыргызской Республики от 5 марта 2003 года N 49 в части определения г.Фрунзе административным центром Чуйской области); Джалал-Абадскую область в составе Ала-Букинского, Базар-Коргонского, Джаны-Джольского, Ленинского, Сузакского, Тогуз-Тороуского, Токтогульского, Чаткальского районов и городов Джалал-Абад, Кара-Куль, Кок-Янгак, Майли-Сай, Таш-Кумыр с центром в городе Джалал-Абад.

[198] Социально-экономическое положение Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Месячная публикация. Бишкек. – 2008. – С. 124.

Верховный Совет Киргизской Советской Социалистической Республики также постановил восстановить: Нарынскую область в составе Ак-Талинского, Ат-Башинского, Джумгальского, Кочкорского, Тянь-Шаньского районов и города Нарын с центром в городе Нарын; Таласскую область в составе Кировского, Ленинпольского, Манасского, Таласского районов и города Талас с центром в городе Талас.

В Конституцию Киргизской ССР были внесены изменения, которые изложили в статью 77 в следующей редакции: «Киргизская Советская Социалистическая Республика состоит из Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской, Таласской, Чуйской областей и города Фрунзе». Президенту Киргизской ССР было поручено создать организационный комитет по образованию Чуйской и Джалал-Абадской и восстановлению Нарынской и Таласской областей[199].

В настоящее время Кыргызстан имеет следующее административно-территориальное деление: 7 областей (Баткенская область), 40 районов, 25 городов, 1811 сел и поселков[200].

Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» определяет понятие, принципы административно-территориального устройства Кыргызской Республики (далее – административно-территориальное устройство), порядок решения вопросов административно-территориального устройства, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов образования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ, учета и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц, а также иных вопросов, связанных с административно-территориальным устройством[201].

[199] Закон Киргизской ССР от 14 декабря 1990 года N 263–XII «О совершенствовании областного деления Киргизской ССР и образовании новых областей».

[200] Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Статистический сборник. – Бишкек.– 2007. – С. 26.

[201] Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года N 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Б.: 2008. – 181 с.

Стабильность конституции Кыргызской Республики

Как ранее было отмечено, до принятия первой Конституции Кыргызстана от 5 мая 1993 года действовали советские конституции 1929 года. (Конституция Киргизской ААСР), 1937 и 1978 годов, принятые на основе норм Конституции РСФСР 1925 г., конституций Союза ССР 1924, 1936 и 1977 годов.

В период с 1993 года по 2007 год в Основной Закон Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года 7 раз вносились конституционные поправки, и пересматривалась сама Конституция. Таким образом, прослеживается условно 7 этапов конституционного развития Кыргызстана. Так, за период правления первого президента Кыргызстана (1993–2005 г.г.) 4 раза вносились в Основной Закон конституционные поправки и пересматривалась Конституция (в 1994, 1996, 1998 и 2003 г.г.). В период правления второго президента Кыргызстана (2006– 2007 г.г.) трижды вносились конституционные поправки и пересматривалась Конституция: дважды в 2006 году и в 2007 г.

Более подробно конституционные реформы Кыргызстана рассмотрены в работах А.А. Арабаева, Борубашева Б.И., Кима В.Л., Мусабековой Ч., С. Сооданбекова, М. Укушева, Тургунбекова Р.Т. и других.[202]

Так, Мусабекова Ч. отмечает, что «За прошедшие годы Конституция Кыргызской Республики прошла тернистый путь, а в 2007 году – в особенности. Весь процесс конституционного строительства проходил в острых дискуссиях о необходимости внесения поправок в

[202] Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.; Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. /Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А. Исакова – Бишкек, 2007– 115 с.; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана/Отв. Ред. д.ю.н., профессор Р.Т. Тургунбеков: Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – 200 с.; Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: (Общая и Особенная части). – Б.: 2001. – 400 с.; Тургунбеков Р.Т. Конституционный строй Кыргызской Республики. – Бишкек. – 1996.

Конституцию или ее существенного пересмотра, тем самым она подверглась редактированию в последние 15 лет несколько раз, включая действующую редакцию Конституции, принятую референдумом от 21 октября 2007 года»[203].

История становления нового конституционного законодательства Кыргызской Республики берет начало с момента внесения изменений в Конституцию Кигизской ССР Законом Киргизской ССР от 24 октября 1990 года «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР»[204]. Этот Закон внес существенное изменение в систему народовластия и управления государством, формировании качественно нового конституционного строя Кыргызстана. Важным фактором конституционного развития является принятие Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан 15 декабря 1990 года.

В целом, анализ конституционного развития республики показал, что Конституция Кыргызской Республики за 14 лет подверглась изменениям и дополнениям 7 раз и прошла в своем развитии 7 этапов.

Первый этап конституционного развития Кыргызстана (1989–1993 г.г.). Этап внесения изменений и дополнений в Конституцию Киргизской ССР 1978 года, принятия первой Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. **Второй этап конституционного развития Кыргызстана (1994–1995 г.г.).** По результатам референдума, проведенного 22 октября 1994 года, в Конституцию Кыргызской Республики были внесены существенные изменения, в соответствии с которыми впредь изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики могли быть внесены путем проведения референдума.

Третий этап конституционного развития Кыргызстана (1996 г.). Этап, связанный с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятого по итогам референдума 10 февраля 1996 года.

[203] Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – С. 7.

[204] Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1990. № 18. Ст. 249.

Четвертый этап конституционного развития Кыргызстана (1998 г.). Этап, связанный с разработкой и принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятого по итогам референдума от 17 октября 1998 года. **Пятый этап конституционного развития Кыргызстана (2002–2003 г.г.).** Этап, связанный с разработкой и принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года, в результате референдума от 2 февраля 2003 года. **Шестой этап конституционного развития Кыргызстана (2005–2006 г.г.).** Этап, связанный с разработкой и принятием в кратчайшие сроки двух отмененных законов «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 года № 180 и «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года № 2, принятого Жогорку Кенешем 30 декабря 2006 года (отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в сентябре 2007 года). **Седьмой этап конституционного развития Кыргызстана (2007 г.).** Этап продолжения и завершения конституционной реформы с принятием исторического решения Конституционного суда Кыргызской Республики 14 сентября 2007 года[205] и Закона «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 157, в результате референдума 21 октября 2007 года.

Подводя итоги, можно отметить, что неоднократные попытки внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана показали недостаточно удовлетворительные результаты демократизации кыргызского общества. Исакова Г. утверждает, что «… то, как было созвано, работало Конституционное совещание, и результаты его деятельности свидетельствуют о том, что нет большой разницы между двумя президентами (бывшим и действующим) нашей страны в их отношении к Конституции и методах работы с ней»[206].

Мусабекова Ч. отмечает, что «Конституция, как Основной Закон – акт долговременного действия. Одним из основных юридических свойств этого акта является его стабильность, то есть устойчивость его содержания. Стабильность конституции обеспечивает устойчивость всей правовой системы, государственной и общественно-политической жизни страны. Однако стабильность конституции не означаете абсолютной неизменяемости. Изменившиеся общественные отношения, экономические, социальные и политические условия требует периодического приведения конституционных норм в соответствие с этими изменившимися условиями[207]. В противном случае конституция перестает работать как «живой» закон, как аккумулятор социально-правового опыта динамично развивающегося общества»[208].

[205] Решение Конституционного суда Кыргызской республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Токтом» – 2009.

[206] Исакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. // Право и предпринимательство. – № 1, март Б.: – 2006. – С. 15.

С другой стороны, отмечает Мусабекова Ч., – «в силу того, что конституция закрепляет основы организации общества и государства, она не может перекраиваться в угоду сиюминутным интересам. Частичный или полный пересмотр действующей конституции бывает, оправдан только в том случае, если изменения общественных отношений, составляющих предмет ее регулирования, действительно носят существенный характер. В дальнейшем Кыргызстану следует стараться избегать практики частого изменения конституции и чрезмерного использования института референдума, дабы не потерять его демократических свойств»[209].

21 января 2009 года Президент Российской Федерации официально опубликовал в «Российской газете» Конституцию Российской Федерации в соответствии со своим Указом «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации» от 19 января 2009 года, в связи с принятием поправок в Конституции Российской Федерации об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и государственной Думы и о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации. Это было второе опубликование Конституции Российской Федерации. Предыдущий, теперь уже «старый», текст Конституции России был опубликован в «Российской газете» 25 декабря 1993 года

[207] Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – С. 14.

[208] Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. Ред. В.В. Лазарев. 2-е изд. Доп. И перераб. – М.: СПАРК, 2001. – С. 638.

[209] Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – С. 15.

после того, как Основной Закон приняли на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года.

Несмотря на постоянные попытки подправить текст Конституции в соответствии с требованиями политической коньюктуры, Основной Закон России в течение 15 лет оставался неизменным. К тому же, предложенные изменения Президентом Российской Федерации Д.Медведевым не затрагивают основополагающие главы Конституции (первая, вторая и девятая главы Основного Закона особенно жестко защищены от перемен)[210].

Если Петелина И.В.[211] считает принятие в советский период трех конституций за 48 лет частой сменой конституций, то, на наш взгляд, внесение 7 раз изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Репсублики за 14 лет, более, чем очень частой, и естественно, в этой связи, полагаем, что нельзя считать стабильной и устойчивой Конституцию Кыргызстана.

Вместе с тем, Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме (всенародном голосовании) 21 октября 2007 года, несмотря на отдельные недостатки, в целом явилась важным документом, заложившим политико-правовую основу нового этапа конституционного развития кыргызской государственности. Но на этом конституционная реформа в Кыргызстане не закончилась. Поиски оптимальной для Кыргызстана формы правления, системы государственного устройства, продолжаются и в настоящее время.

Основы конституционного строя Кыргызской Республики

Дефиниция «конституционный строй» достаточно хорошо раскрыта в работах таких ученых, как Баглай М.В., Борубашев Б.И., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Кудинов О.А.[212] и других.

---

[210] «Российская газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.

[211] Петелина И.В. Теоретические проблемы Российской правовой системы: Дис. … канд. Юрид. Наук. – Саратов, 1996. – С. 177.

[212] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2002. – С. 98; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристь, 2001. – С. 77; Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. /Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б.

Так, под конституционным строем понимается «система политических, экономических и социальных отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией и другими конституционно-правовыми актами Республики»[213]. Конституционным строем также называется «Порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией»[214]. Конституционный строй – это «совокупность экономических, политических, социальных, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами Конституции, возникающих по вопросам государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством»[215].

Кыргызская Республика проходит исторический, транзитный период становления и развития суверенитета, независимости, демократии и государственности. Свыше тысячи лет Кыргызстан накапливал опыт демократического государственного устройства. Кыргызстан неоднократно конституционно закреплял демократические принципы народовластия. Власть народа реализуется в двух формах: непосредственное народовластие (осуществляется народом путем прямого волеизъявления); представительная демократия (осуществляется через органы, действующие по поручению народа, представляющие его).

Мырзалиева, Б.А. Исакова – Бишкек, 2007.– С. 40; Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. – С. 187; Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд. Перераб. И доп. – М.: «Ось – 89», 2007. – С. 46; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристь, 1998. – С. 80.

[213] Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жети Жаргы. 2002.– С. 53.

[214] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2002. – С. 98.

[215] Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. / Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А. Исакова – Бишкек, 2007.– С. 40.

Конституция провозглашает Кыргызскую Республику (Кыргызстан) как суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство. В 41 статье, первой и второй главах Конституции закреплены основы конституционного строя Кыргызстана[216].

В Конституции Кыргызской Республики (преамбула и глава 1) находит выражение целостная система принципов конституционного строя. К ним относятся, во-первых, конституционные основы организации государственной власти: народовластие, суверенитет Кыргызской Республики, который не ограничен и распространяется на всю ее территорию, верховенство права, разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебные ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие. Во-вторых, входят конституционные основы взаимоотношений государства и человека, гражданина, правового статуса человека и гражданина. К ним относятся: признание и утверждение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, их защита и соблюдение – обязанность государства. В-третьих, конституционные основы организации жизни гражданского общества. К ним относятся принципы: идеологический и политический плюрализм, светский характер государства, свобода экономической деятельности, многообразие и равноправие различных форм собственности, социальный характер государства.

Таковы основы конституционного строя Кыргызской Республики, и они являются основополагающими в жизни государства и общества.

Народовластие предполагает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Кыргызской Республике является народ (ст. 1 п. 3). Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Только избранные народом Президент и Жогорку Кенеш вправе выступать от имени народа Кыргызстана (ст. 1 п. 4).

[216] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21 – 103 с.;

Народ участвует посредством референдумов в решении важнейших вопросов государственной жизни Кыргызстана. Никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве – отмечается в п. 2 ст. 2 Конституции Кыргызской Республики[217].

Конституция Кыргызстана, признавая народ единственным источником государственной власти, установила, что государственная власть формируется по воле народа. Именно посредством прямых выборов народ избирает Президента, депутатов Жогорку Кенеша, образуют высший законодательный орган государства – парламент, а также депутатов местных кенешей в представительные органы – районные, аильные окружные, поселковые и городские кенеши.

Суверенитет Кыргызской Республики провозглашается в Конституции Кыргызстана как одна из основ конституционного строя. Суверенитет Кыргызстана проявляется в верховенстве государственной власти, в ее единстве и независимости. Кыргызская Республика самостоятельно устанавливает форму правления, которая определяет организацию органов государственной власти и порядок их деятельности. В Конституции Кыргызской Республики закреплено, что Кыргызстан является унитарным государством.

Конституция Кыргызской Республики определяет Кыргызстан как демократическое государство (Ст. 1). Демократизм Кыргызстана находит выражение, прежде всего, в народовластии; разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (ст. 7); политическом многообразии (ст. 8), местном самоуправлении (ст.ст. 93–97).

В соответствии с Конституцией Кыргызская Республика является правовым государством (ст. 1 п. 1). Человек, его права и свободы – как высшая ценность основ конституционного строя Кыргызской Республики.

[217] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58-59.

В Конституции Кыргызской Республики установлено, что «Основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Свободы и права человека являются действующими. Они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом.

В Конституции Кыргызской Республики указывается, что Кыргызстан является *светским* государством (ст. 1). Такая характеристика означает, что государство и религия отделены друг от друга, т.е. не вмешиваются в дела друг друга.

Согласно Конституции Кыргызской Республики Кыргызстан является социальным государством. Так называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Социальное государство – это государство, «ответственное за состояние социально незащищенных граждан, имеющее соответствующие социальные программы и институты, смягчающие последствия рыночной экономики»[218].

Принцип разделения власти закрепляется в Конституции Кыргызской Республики в ходе осуществления каждой конституционной реформы, в период с 1993 по 2007 год в Кыргызстане. Согласно ст. 7 Конституции Кыргызской Республики государственная власть в 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

[218] Политология: учебник / под ред. В.А.Ачкасрва, В.А. Гуторова. – М.: Высшее образование, 2007. – с. 680.
Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. – С. 108.

полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления»[219].

В п. 1 статьи 2 Конституции Кыргызской Республики установлено, что «Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части»[220].

Конституция Кыргызской Республики рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народовластия (ст. 1 п. 4), признает и гарантирует его (ст. 93–97). Наличие в Конституции Кыргызской Республики более 20 статей, регулирующих вопросы организации местного самоуправления, свидетельствует о принципиальном изменении отношения государства к местным органам власти, и являются несомненным признаком правового государства.

В пяти статьях восьмой главы Конституции Кыргызской Республики установлены нормы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

Конституция Кыргызской Республики исходит из того, что экономической системе Кыргызстана присуща собственность в ее различных формах – частной, государственной, муниципальной и др.

Таким образом, мы представили конституционную характеристику Кыргызстана, которые соответствуют международным правым стандартам и требованиям, предъявляемых к Конституциям демократических стран.

Далее мы рассмотрим конституционно-правовые основы, становление и развитие системы народовластия и представим видение концептуальных основ оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике.

[219] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 60.
[220] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58.

4.3. Генезис и оптимизация институтов системы народовластия и их конституционно-правовой ответственности

4.3.1. Референдум и выборы в Кыргызской Республике

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования»[221].

Вопросы современного отечественного и российского избирательного и референдумного права, а также отдельные проблемы организации и проведения референдума освещены в работах таких авторов, как Баглай М.В. [222], Ковачев Д.А.[223], Кудинов О.А. [224], Мишин А.А., Маклаков В.В.[225], Марченко М.Н.[226], Страшун Б.А. [227], Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н.[228], Юнусова Х.А.[229] и др.

[221] Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. Права человека (сборник документов) – Б.: ИЦ «Токтом», 2002. – С. 9.

[222] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2002. – С. 107.

[223] Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 116.

[224] Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось – 89». 2007. – С. 43.

[225] Конституционное право: Словарь / Отв. Ред. В.В. Маклаков. – М.:, 2001. – С. 424.

[226] Марченко М.Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект). Методологические проблемы правоведения. М., 1994. – С. 95.

[227] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. Ред. Б.А. Страшун. – М.: – 1996. – С. 384.

[228] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

[229] Юнусова Х.А. Институт референдума в Кыргызской Республике. // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. Том 8, № 11. Издательство КРСУ. – 2008. – С. 118.

В.П. Горбунов и А.И. Попов считают, что «и выборы, и референдум – это формы реализации субъективного избирательного права граждан. Выборы – это достаточно длительный, единый процесс формирования органов власти, который начинается с момента роспуска предыдущего представительного органа и заканчивается подсчетом голосов и распределением между кандидатами мандатов нового выборного органа власти»[230].

Референдум и выборы – это институты прямой демократии, которые схожи по целям и субъектам, но различаются по объектам и результатам. Цель у них едина – выражение воли народа[231]. Происхождение термина «референдум» латинское. Он означает нечто, «что должно быть сообщено»[232].

Дефиниция «Плебисцит» означает «(лат. plebiscitum решение народа) – всенародное обсуждение, голосование, референдум»[233]. Плебисцит рассматривается многими российскими и зарубежными авторами как «разновидность референдума о принадлежности государственной территории, по международным проблемам, вопросам, относящимся к личности президента или иного лица, облеченного государственной властью»[234]. Дефиниция «народный опрос» трактуется в научной литературе как выявление воли избирателей или общественного мнения, не имеющие обязательного характера, и обычно приравнивается к консультативному референдуму[235].

Референдум – это «обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса» отмечает А.А. Мишин. Именно Европа является

[230] Горбунов В.П., Попов А.И. Выборы – правовой институт формирования власти (концептуальный анализ). Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во НОУ, 2000. – С. 34.

[231] Конституционное право Кыргызской Республики: Учебно-методическое пособие / Под ред. Ч.А. Мусабековой; Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006. – С. 79.

[232] Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 114.

[233] Современный словарь иностранных слов: / Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.6 Рус. яз. , 1993. – С. 470.

[234] См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 227; Сравнительное конституционное право / Ред. колл.: Ковлер А.И. и др. М., 1996. С. 408 – 409.

[235] Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 115.

не только родиной референдума, но и «чемпионом» по количеству референдумов. Так, например, в 1987 г. на долю европейских стран приходилось более 100 общенациональных референдумов (для сравнения: на долю Азии – менее 20, Америки – 25)[236].

Институт референдума позволяет в различных формах привлечь граждан к народовластию, осуществлению законодательной деятельности. Референдум ранее рассматривался как опасная процедура из-за его использования Наполеоном Бонапартом и Наполеоном III в целях узаконенения волей народа захваченной ими власти[237].

Референдум как политико-правовой институт является высшим непосредственным выражением суверенитета народа, осуществляемым путем прямого волеизъявления граждан, важнейшим институтом непосредственной демократии, входящим в систему народовластия.

Правовые основы избирательного права, понятия, категории и институты избирательного права, анализ законодательства о выборах, юридическая ответственность за нарушение избирательного законодательства Кыргызской Республики рассмотрены в работах С.В. Большакова, Г.Д. Джалгасыновой, И.А. Евланова, М.Д. Жумабаева, С.И. Иманбаева, Е.П. Ищенко, Б.Н. Малабаева, Б.Р. Зулпиева, А.Д. Орехова, Т.О. Орозалиева, Д. Ошрахуновой, И.А. Рыскулова, С.С. Сооданбекова, М.К. Укушева [238] и других.

[236] Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: – 1996. – С. 149 – 150.

[237] Наполеон I Бонапарт (1769–1821) – основоположник французской императорской фамилии, государственный деятель, полководец, первый консул Французской республики (1799–1804). Император французов (март 1804 – июнь 1815); Наполеон III – Шарль Луи Наполеон Бонапарт (1808–1873), племянник Наполеон I. В 1852 г. провозглашен императором под именем Наполеона III. В битве под Седаном сдался в плен русским войскам. Революция 4 сентября 1870 г. свергла его с престола. После заключения Франкфуртского мира в 1871 г. освобожден из плена и до конца жизни находился в Великобритании. Ж.- П. Жаке. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – С. 56.

[238] Избирательное законодательство Кыргызской Республики / С.В. Большаков. И.А. Евланов, С.И. Иманбаев и др. – Б.: 2001. 115 с.; Джумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004 г.; Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие /Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.: ОАО «Учкун».– 2005. – 50 с.; Малабаев Б.Н. Орехов А.Д. Пособие для участников избирательного процесса (избирателям, наблюдателям, юристам, организаторам выборов, активистам политических партий и др.) / Сост. Б.Н. Малабаев, А.Д. Орехов. – Б.: 2007. – 42 с.;

Со дня вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 были признаны утратившими силу более 30 законов Кыргызской Республики о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в Кыргызской Республике от 22 ноября 1999 года № 124 и Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 23 декабря 2004 года № 194[239].

Важную роль в развитии выборов в Кыргызстане сыграла Государственная программа совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 2001 – 2005 годы, утвержденная 30 мая 2001 года Указом Президента Кыргызской Республики[240].

Малабаев Б.Н. утверждает, что современная наука конституционного (государственного) права признает принцип народовластия в качестве основополагающего принципа формирования и функционирования государственных органов власти. Автор подчеркивает, что, в то же время ни в одном государстве мира он не внедрен в полной мере. «Пока не удается обеспечить стопроцентное участие населения в управлении государственными делами, хотя и отсутствуют юридические ограничения на государственную власть. Так, результаты проводимых в последние годы демократических выборов показывают, что значительная часть населения Кыргызской Республики не проявляет интерес к процессам формирования органов государственной власти»[241].

Предоставляя гражданам право избирать и быть избранным, избирательное законодательство Кыргызской Республики установило ограничения для определенной категории граждан: не могут быть

Ошрахунова Д. Избирательные права //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 71–83; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004 г.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. – Бишкек, 2001 г.

[239] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 / Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 22. – Б.: Изд-во ОАО «Эркин-Тоо». – 2007. – С. 291.

[240] Указ Президента Кыргызской Республики от 30 мая 2001 года № 177 / Б.: Изд-во ОАО «Учкун». 2001.– 58 с.

[241] Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. – Б.: 2005. – С. 7.

избирать и быть избранными лица, чья судимость не снята или не погашена в установленном законом порядке (п.п. 3, 4 ст. 3)[242].

Бидильдаева Г.А. отмечает, что «В определенных случаях и это может быть нарушением права граждан избирать (за нетяжкие преступления не следует лишать права голосовать). К такому мнению пришел Европейский суд по правам человека»[243].

Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов, рассматривая конституционно-правовую ответственность, выделяют следующие основные меры конституционно-правовой ответственности, применяемые к участникам избирательного процесса: освобождение от обязанностей члена избирательной комиссии по решению органа, назначившего (избиравшего) его, в случае признания на основании представления соответствующей избирательной комиссии решением органа, назначившего или избравшего члена избирательной комиссии, систематически не выполняющим обязанности (п. 3 ст. 16 Кодекса о выборах); расформирование избирательной комиссии (п. 10 ст. 11); отказ от регистрации кандидата (п. 5 ст. 27); отмена регистрации кандидата (п. 1 ст. 56); предупреждение зарегистрированному кандидату; отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе (п. 12 ст. 40); удаление наблюдателей, иных лиц из помещения для голосования (п. 12 ст. 40); отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатах выборов (пункты 2, 3 ст. 56; п. 6 ст. 9 Кодекса о выборах)[244].

Д. Ошрахунова отмечает, что выборы являются самой фундаментальной и уникальной характеристикой демократии. Мы разделяем точку зрения Д. Ошрахуновой, которая, рассматривая законодательные основы выборов, анализируя итоги референдума 21 октября 2007 года, досрочные выборы депутатов в Жогорку Кенеш Кыргыз-

[242] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 / Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 22. – Б.: Изд-во ОАО «Эркин-Тоо». – 2007. – С. 158.

[243] Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек». 2007. – С. 44.

[244] Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие /Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.: ОАО «Учкун». – 2005. – С. 10.

ской Республики по пропорциональной системе, работу избирательных комиссий, соблюдение равных условий при проведении агитации делает следующие выводы и рекомендации: Центральной избирательной комиссии настоятельно рекомендуется публиковать официальные данные о результатах голосования в разрезе областей, районов; необходимо создание новой системы регистрации избирателей; исключить норму внесения в список избирателей на основании прописки, учитывая масштабную внутреннюю и внешнюю миграцию граждан республики; предусмотреть регистрацию на основании гражданства Кыргызской Республики и наличия паспорта гражданина Кыргызской Республики; в Кодексе о выборах Кыргызской Республики необходимо предусмотреть ответственность конкретного органа за качество списков избирателей, требуется изменение существующей системы ГАС «Шайлоо»; Центральной избирательной комиссии необходимо обеспечить прозрачность и гласность всех процедур от начала и до завершения избирательного процесса (приглашать представителей СМИ, общественных организаций для наблюдения за процессом изготовления, распределения и передачи избирательных бюллетеней на избирательные участки, за наблюдением ввода данных об избирателях в систему ГАС «Шайлоо»); следует ввести норму, обязывающую избирательные комиссии всех уровней заполнять, передавать и принимать заполненные протоколы в присутствии наблюдателей от политических партий; необходимо провести независимую юридическую экспертизу на соответствие нового Кодекса о выборах в Кыргызской Республике, принятого на референдуме в 2007 году, международным обязательствам ОБСЕ; ЦИК Кыргызской Республики, как независимый институт по организации, обеспечению справедливых, свободных и открытых выборов и референдумов, ведущий беспристрастный контроль за исполнением закона всеми участниками избирательного процесса, должен обладать доверием всех участников выборов и не быть дополнительным органом власти (избрание членов ЦИК должно проходить на открытой конкурсной основе); ввести в Закон Кыргызской Республики «О центральной избирательной комиссии» норму, обеспечивающую принятие ЦИКом положений, постановлений, соответствующих международным стандартам по проведению свободных, справедливых и прозрачных выборов и референдумов и запрещающих

вынесение положений и постановлений, не соответствующих Кодексу о выборах в Кыргызской Республике и Копенгагенскому документу от 1990 года; внести изменения и дополнения в действующий Кодекс о выборах в Кыргызской Республике на основании поствыборных обсуждений между представителями власти, неправительственными организациями, политическими партиями, международными организациями и их совместно выработанных предложений; все статьи в Кодексе о выборах в Кыргызской Республике должны быть четкими и ясными для понимания и единого толкования; для обеспечения равного и всеобщего участия на выборах граждан Кыргызской Республики ввести либеральную норму по включению граждан в основной список избирателей на основании гражданства Кыргызской Республики и наличия паспорта Кыргызской Республики; ввести институт долгосрочных наблюдателей, которые бы обеспечивали открытость и прозрачность избирательного процесса на всех его этапах[245].

18 сентября 2007 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики впервые принял **конституционный** Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики», который был подписан Президентом Кыргызской Республики 23 октября 2007 года[246].

Подводя итоги, следует отметить, что в целом к оценке института референдума в Кыргызской Республике сложно подойти однозначно.

Обойдя конституционные нормы, 21 сентября 1994 года Президент подписал Указ «О референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики». В соответствии с Указом на всенародное голосование выносились «две демократические поправки». Фактически данная формулировка скрывала истинное значение вносимых изменений. Они касались не двух вопросов, а пяти глав (3,4,5,6,8), более десяти статей и означали полный пересмотр Конституции Кыргызской Республики[247].

Конституционные новелизации экс-президента А. Акаева 1994, 1996, 1998, 2001, 2003 годов проходили в весьма сжатые сроки, характеризовались неясно сформулированными вопросами в бюллетене для голосования, созданием конституционных совещаний, формируемые самим же президентом, с привлечением административного ресурса и манипуляцией выборами. Все конституционные изменения и дополнения были проведены с нарушением конституционных норм[248].

21 октября 2007 года в Кыргызстане прошел референдум по принятию Конституции Кыргызской Республики и нового проекта Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. В этой связи отмечается, что «действующее законодательство о референдуме содержит нормы, позволяющие манипулировать итогами голосования, и возможность сфальсифицировать результаты голосования, что негативно влияет на степень доверия к результатам референдума. Кроме того, – отмечается, что «сжатый период сроком в один месяц, данный для подготовки и организации всеобщего референдума, не дал возможности избирателям страны в достаточной мере обсудить новые нормы, введенные проектами Конституции и Кодекса о выборах. Венецианская комиссия в своем Заключении о конституционной ситуации в Кыргызской республике отметила: «Нельзя ожидать, что граждане изучат такой детальный закон, особенно если они не имеют никакого другого выбора, как принять или отклонить его в целом. Кроме того, это делает изменения к кодексу излишне трудными. Уже после референдума выяснилось, что многие нормы Кодекса о выборах интерпретировались участниками голосования по-разному, в том числе и ЦИК, в частности норма о 0,5 – процентном барьере, что не могло не повлиять на результаты голосования»[249].

А.Акаев называл все референдумы «референдумами о доверии президенту»[250]. Он понимал, что «это были его, президента, референдумы, инициированные, назначенные им, решения которых всегда одобряли президентские проекты. Ловко используя этот неоднозначный политический институт, президент перекладывал ответственность за судьбоносные решения в стране на плечи народа и выходил

[245] Ошрахунова Д. Избирательные права //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 82.
[246] Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.
[247] Укушев М. Кризис конституционной законности в Кыргызстане // Res Publica. 6 октября 1994. – С. 7.
[248] Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан. // Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция. – 2007. – .№ 6(54). – С. 13–16.
[249] Ошрахунова Д. Избирательные права //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 73.
[250] Акаев А. Памятное десятилетие. Бишкек: «Учкун», 2001, С. 234.

победителем в противостоянии с парламентом страны. Однако мартовские события 2005 года показали, что злоупотреблять народным доверием и перекладывать на него ответственность опасно: народ говорит «да» на референдумах, надеясь на улучшение в жизни, но потом бунтует против власти, когда этого не случается»[251].

Согласие населения при проведении референдума, в ряде случаев «носит, как, например, при утверждении конституции, в большей степени церемониальный, нежели реальный характер. Часто результаты референдума в значительной мере зависят от СМИ, которые имеют реальную возможность повлиять на мнение своей аудитории»[252].

«Какой быть Конституции, должен решать народ, а по его воле – Жогорку Кенеш. Надо прекратить практику проведения всенародных референдумов с такой постановкой вопросов, которая позволяет манипулировать мнением людей в интересах тех, кто такие референдумы инициирует»[253].

В Законе Республики Кыргызстан «О референдуме в Республике Кыргызстан» 1991 года и в конституционном Законе Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года не была установлена правовая ответственность за неисполнение решения референдума.

В Основном Законе Кыргызстана необходимо установить конституционные ограничения в связи с необходимостью подготовки к проведению референдума, решением множеств организационно-правовых вопросов, требующих от комиссий по проведению референдума всех уровней значительных усилий и времени. Референдум вовлекает основную массу избирателей, которые должны проанализировать большой объем информации, чтобы быть готовыми сделать осознанный выбор.

Поскольку референдум является важнейшим комплексным правовым институтом непосредственной демократии, входящим в систему народовластия, необходимо подробно закрепить в Конституции и соответствующих законах Кыргызской Республики правовое регулирование всех этапов осуществления референдума, а также установить меры наказания за неисполнение или за несвоевременное исполнение решений референдума.

[251] Искакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. Проблемы и мнения // Право и предпринимательство. Бишкек: № 1, март 2006. – С. 15.

[252] Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 136.

[253] Из телевизионного обращения и.о. Президента, Премьер-министра Кыргызской Республики К. Бакиева. // Лица. – № 28. – 2007. – 4 окт.

Институт референдума – государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регламентирующих основания, порядок и формы этого свободного волеизъявления граждан в пределах, установленных конституцией.

Референдум, как политико-правовой, государственно-правовой институт, является высшим непосредственным выражением суверенитета народа, осуществляемым путем прямого волеизъявления граждан, важнейшим институтом непосредственной демократии, входящий в систему народовластия.

Итак, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1. Основными причинами политической пассивности электората являются: утрата веры в свои силы и возможности что-либо изменить, которая возникает, когда участие в политической жизни не оправдывает надежд человека. Для таких людей отказ от участия в политическом процессе является формой протеста; отвращение к политике, возникшее в результате пресыщения политической информацией, нежелание ввязываться в политическую игру и быть объектом манипуляции; отсутствие интереса. Рекомендуется в целях развития институтов непосредственной демократии внедрить в Кыргызстане электронную систему голосования (ЭСГ).

2. Установить в Основном Законе четкие нормы, в соответствии с которыми Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики будет нести конституционно-правовую ответственность, в случае допущения нарушений при подготовке и проведении выборов и референдумов.

3. Закрепить в Конституции Кыргызстана и соответствующих законах Кыргызской Республики правовое регулирование всех этапов осуществления референдума, установление конкретных органов, отвечающих за их исполнение, конституционно-правовую ответственность граждан и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также установить меры наказания за

неисполнение или за несвоевременное и ненадлежащее исполнение решений референдума.

4. В Основном Законе установить конституционные сроки и ограничения в связи с необходимостью более тщательной подготовки вопросов на референдум, связанных с решением множеств организационно-правовых вопросов, требующих от комиссий референдума всех уровней значительных усилий и времени, вовлечения основной массы избирателей, которые должны проанализировать большой объем информации, чтобы быть готовыми сделать осознанный выбор.

5. Четко установить в Конституции и соответствующих законах основные принципиальные нормы проведения референдума: круг граждан, имеющих право участвовать в нем; органы государства и иные субъекты, имеющие право инициировать референдум; органы государства, наделенные компетенцией назначать референдум; основы порядка проведения и определения результатов референдума; этапы осуществления референдума, конституционно-правовую ответственность граждан и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, нормы и меры наказания за неисполнение или же за несвоевременное исполнение решений референдума; гарантии соблюдения конституционных и иных норм в ходе проведения референдума.

Итак, мы рассмотрели выборы и институт референдума, входящий во вторую группу институтов непосредственной демократии системы народовластия. Далее рассмотрим институт президентуры Кыргызстана.

4.3.2. Президент Кыргызской Республики

В условиях формирования в Кыргызской Республике правового государства особое значение приобретает проблемы системы народовластия, организации государственной власти, ведущее место в которой занимает институт Президента Кыргызской республики.

Конституция Кыргызской Республики в статье 43 устанавливает: "Президент Кыргызской Республики избирается на пять лет; Одно и тоже лицо не может быть избрано Президентом Кыргызской Республики более двух сроков подряд". Новеллой явилось то, что в статье 44 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что Президентом не может быть избран гражданин, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке[254]. Следует отметить, что во всех вариантах Конституций Кыргызской Республики (1993, 1996, 1998, 2003, 15 января 2007 и 23 октября 2007 годов) было установлено, что Президент Кыргызской Республики избирается на пять лет (ст.ст. 43).

Несколько президентов стран СНГ путем референдумов узаконили повторное пребывание на своих постах (Туркменистан, Узбекистан, Казахстан)[255].

Аналогичная попытка была инициирована и в Кыргызской Республике в 1995 – 2005 г.г. Так, Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 20 сентября 1995 года было принято постановление "Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года". В данном постановлении отмечалось, что: "Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики рассмотрев обращение инициативных групп по продлению полномочий Президента до октября 2001 года отмечает, что Конституцией Кыргызской Республики, гарантом которой является глава государства однозначно, конкретно и четко определен механизм избрания Президента на 5-летний срок и предложение инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики является противозаконным".

Руководствуясь статьями 1, 7, 43, 44 Конституции Кыргызской Республики, статьей 1 Закона "О выборах Президента Кыргызской Республики" и статьями 9, 15 Закона "О референдуме в Кыргызской Республике", Законодательное собрание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики постановило: "1. Предложение инициативных групп

[254] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года / Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек. – 2007. № 21. – С. 70.

[255] Кудряченко А.И. Указ. Статья. М.; 1998. – С. 102.

по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года отклонить как противоречащие Конституции и законодательству. 2. О принятом решении проинформировать представителей инициативных групп. 3. Данное постановление опубликовать в средствах массовой информации"[256].

26 сентября 1995 года было принято постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по аналогичному вопросу, где уже отмечалось: "Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, рассмотрев обращение инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года, отмечает, что в связи с Заявлениям Президента Кыргызской Республики об истечении сроков его полномочий и предложением провести выборы Президента Кыргызской Республики не позднее декабря 1995 года, имеется возможность принятия иного решения по вопросу, предложенному в требовании о проведении референдума". В связи с изложенным, руководствуясь пунктам 2 части второй статьи 15 Кыргызской Республики "О референдуме в Кыргызской Республике" от 28 июня 1991 года, Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики постановляет: "Рассмотреть вопрос о назначении выборов Президента Кыргызской Республики"[257].

Постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 22 сентября 1995 года "О назначении выборов Президента Кыргызской Республики"[258] выборы Президента Кыргызской Республики были назначены на воскресенье 24 декабря 1995 года. 27 декабря 1995 года в Конституционный суд Кыргызской Республики поступило постановление Центральной комиссии по вопросам и проведению референдумов Кыргызской Республики "Об итогах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года". Центральная комиссия подвела итоги выборов Президента Кыргызской Республики, состоявшихся 24 декабря 1995 года в соответствии с Законом " О выборах Президента Кыргызской Республики". На основании статьи 16 Закона Кыргызской Республики " О выборах Президента Кыргызской Республики" и протоколов окружных избирательных комиссий Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов установила: общее число граждан Кыргызской Республики, включенных в избирательные списки – 2254348; число избирателей, принявших участие в голосовании 1943077 граждан (86,9%). За А. Акаева проголосовало – 1391114 чел., против – 508046 чел.; за А. Масалиева – 474547, против 1424613 чел.; за М. Шеримкулова – 33499, против – 1865661 чел.
На основании статьи 16 Закона Кыргызской Республики " О выборах Президента Кыргызской Республики" Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики решила: " Считать А. Акаева избранным Президентом Кыргызской Республики. Согласно статье 45 Конституции Кыргызской Республики передать данное постановление в Конституционный суд Кыргызской Республики для подтверждения результата выборов Президента Кыргызской Республики".

Конституционный суд Кыргызской Республики, рассмотрев (28 декабря 1995 года) итоги выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года, решил: "1. Дать заключение: результаты выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года, изложенные в постановлении Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 27 декабря 1995 года подтвердить. 2. Избрание Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года признать правомерным. 3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента принятия, обязательно к исполнению всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами Кыргызской Республики"[259].

[256] Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года" от 20 сентября 1995 года. З № 198–1.

[257] Постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26 сентября 1995 года. П № 155–1.

[258] Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "О назначении выборов Президента Кыргызской Республики" от 22 сентября 1995 г., З № 200–1

[259] Решение Конституционного суда Кыргызской Республики "О результатах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года" от 28 декабря 1995 года.

Таким образом, в результате состоявшихся выборов 24 декабря 1995 года был избран первый Президент Кыргызской Республики, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, принятой в 1993 году.

Вопрос о правомочности первого экс-президента Кыргызской Республики А.Акаева баллотироваться на высший государственный пост широко дискутировался в СМИ весной 1998 года. В апреле 1998 года три депутата Собрания народных представителей и Законодательного собрания Жокорку Кенеша Кыргызской Республики – В. И. Диль, Е.Д. Исмаилов и Б.Х. Гогаев направили в адрес Конституционного суда Кыргызской Республики ходатайство с просьбой рассмотреть данный вопрос. Обратиться депутатов с заявлением в Конституционный суд попросила Ассамблея народа Кыргызстана, после принятия 3 марта 1998 года на заседании Президиума Совета Ассамблеи обращения в Конституционный суд " О праве баллотироваться на пост Президента Кыргызской Республики на предстоящих президентских выборах 2000 года Президента Кыргызской Республики А.А. Акаева"[260].

Нами были изучены полномочия Президента, установленные в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, и систематизированы в следующие 10 груп: первая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанных с устройством государства; вторая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанны с правовым статусом личности и гражданами страны; третья группа полномочий Президента Кыргызской Республики – это его права и обязанности, связанные с деятельностью Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; четвертая группа полномочий Президента Кыргызской Республики – группа полномочий,связанных с деятельностью Правительства Кыргызской Республики и органами исполнительной государственной власти; пятая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанных с Администрацией Президента Кыргызской Республики; шестая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанных с центральными органами государственной власти; седьмая группа полномочий Президента Кыргызской Республики,

[260] Оторбаева А. Вопрос на засыпку. Вечерний Бишкек, 11 мая 1998 – С. 4.

связанных с органами судебной власти; восьмая группа полномочий Президента Кыргызской Республики – его права и обязанности, связанные с деятельностью органов местного самоуправления Кыргызской Республики; девятая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанных с чрезвычайными ситуациями, органами обороны и национальной безопасности, внутренних дел; десятая группа полномочий Президента Кыргызской Республики, связанных с внутренней и внешней политикой[261]. Важное место среди полномочий и обязанностей занимает конституционно-правовая ответственность Президента Кыргызстана.

Проблемам конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации посвящены работы А.Ю. Александрова[262], В.А. Виноградова[263], Л.В. Забровской[264], Н.М. Колосовой[265], А.А. Кондрашева[266], А.В. Нестеренко[267] и других.

Проблемы конституционно-правовой ответственности Президента Кыргызской Республики, органов государственной власти, должностных лиц в отечественной юридической науке до настоящего времени еще не изучены, или разработаны в недостаточной степени. Как ранее мы отметили, на сегодняшний день имеется единственная работа по конституционно-правовой ответственности в Кыргызской Республике, автором которой является Р.Ш. Азыгалиев.

Весь мир стал свидетелем первой в истории современной России добровольной отставки Президента Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999

[261] Ракимбаев Э.Н. Конституционное право Кыргызской Республики. – Б.: «Салам», 2003. – С. 79.

[262] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.

[263] Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. … доктора юридических наук. М., 2005. – 307 с.

[264] Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты. Автореф. дис. … канд. Юрид. наук. М., 2003. – 26 с.

[265] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

[266] Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 2006 . – 345 с.

[267] Нестеренко А.В. Граждане Российской Федерации как субъекты конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: 2001. – 279 с.

года. После двух конституционных 4-летних сроков ушел в отставку по истечении полномочий Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, 17 февраля 1996 года, 21 октября 1998 года, 18 февраля 2003 года, 15 января 2007 года и 21 октября 2007 года содержат нормы, предусматривающие досрочное отстранение президента от занимаемой должности, как в случае, если он не выполняет своих конституционных обязанностей, так и в случае, если он совершит преступное деяние – измена родине или другое тяжкое преступление.

Действительно, «если конституция не закрепляет в качестве основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности невыполнение президентом своих конституционных обязанностей, то она, несомненно, допускает вседозволенность в деятельности президента»[268].

Нам импонирует точка зрения о том, что «Освобождение президента от ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей, с юридической точки зрения, означает, что все то, что сказано в конституции о функции президента, его задачах, компетенции и правоспособности, все то, о чем говорится в присяге президента, – громкие, но, к сожалению, пустые слова»[269].

Конституция Кыргызской Республики предусматривает три случая досрочного прекращения полномочий Президента Кыргызской Республики. В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что полномочия Президента могут быть прекращены досрочно в результате отставки по его заявлению, отрешения его от должности в предусмотренном настоящей Конституцией порядке (ст. 50 п. 1), а не по его заявлению, сделанному им на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, как это было по Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года.

[268] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – С. 68.

[269] Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 215.

Также в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года было установлено, что Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в государственной измене или совершении иного, особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением Генеральной прокуратуры о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного суда Кыргызской Республики о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Ранее в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года указывалось на необходимость подтвержденного заключением Конституционного суда Кыргызской Республики (ст. 51 п. 1).

Мы согласны с мнением Р.Ш. Азыгалиева, что из этих трех случаев мерой конституционно-правовой ответственности Президента можно считать только его отрешение от должности, поскольку два других случая таковым не являются в силу того, что они не связаны с нарушением конституционных норм и используется им как его право. Мы также согласны с мнением Р.Ш. Азыгалиева, который считает некорректным положение о том, что «Президент Кыргызской Республики может быть отрешен от должности», поскольку в данном случае появляется возможность двоякого его толкования – «может быть отрешен», а «может и не быть отрешен»[270]. В итоге не достигаются предусмотренные Конституцией цели.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Президент может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в государственной измене или совершении иного, особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением Конституционного суда Кыргызской Республики (ст. 51).

В Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 2007 года появилась одна статья в новой редакции, содержащая норму, в соответствии с которой решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее трех четвертых голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в *трехмесячный срок* (в Конституции Кыргызской

[270] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 83.

Республики от 18 февраля 2003 года был установлен двухмесячный срок) после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенешем не будет принято, обвинение считается отклоненным.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года было установлено, что при невозможности осуществления Президентом своих полномочий по указанным в настоящей Конституции причинам, его полномочия до избрания нового Президента исполняет Торага Жогорку Кенеша. В случае невозможности исполнения полномочий Президента Торага Жогорку Кенеша полномочия Президента исполняет Премьер-министр. Выборы нового Президента при этом должны быть проведены в трехмесячный срок с момента прекращения полномочий Президента. Должностные лица, исполняющие полномочия Президента не вправе назначать досрочные выборы в Жогорку Кенеш, назначать референдум, прекращать полномочия Правительства, а также вносить предложения о внесении изменений и дополнений в Конституцию (ст. 52).

Таким образом, процедура отрешения от должности Президента Кыргызской Республики носит достаточно сложный характер. В целом статья 51 Конституции Кыргызской Республики демонстрирует невозможность ее фактической реализации до тех пор, пока не будет изменена конституционная норма и формулировка оснований отрешения от должности Президента Кыргызской Республики.

Однако в дальнейшем совершенствовании нуждаются нормы о конституционно-правовой ответственности не только Президента Кыргызской Республики, но и целого ряда субъектов конституционно-правовых отношений, а также о конституционно-правовом статусе Президента Кыргызской Республики, о выборах Президента Кыргызской Республики, о полномочиях Президента Кыргызской Республики, о прекращении полномочий Президента Кыргызской Республики, о привлечении к ответственности, о досрочном прекращении полномочий (основания, процедура), о преемственности президентской власти в целях более эффективного обеспечения системы народовластия.

Мы разделяем мнение А.Ю. Александрова, который утверждает, что «При рассмотрении вопросов конституционной, публично-

правовой, федеративной ответственности, то есть тех видов ответственности, которые в той или иной степени содержат в себе политические составляющие, особенно важна исключительная тщательность в разработке процедур их применения, четкость разграничения требований законности и интересов целесообразности»[271].

В целях обеспечения реального использования принципа разделения власти, единства и преемственности органов государственной власти, их согласованного функционирования и взаимодействия, конституционно-правовой ответственности высших государственных должностных лиц, необходимо установить в Основном Законе оптимальные, разумные, адекватные, оправданные полномочия для главы государства следующие нормы.

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики, что – Президент Кыргызской Республики является главой исполнительной государственной власти – Правительства Кыргызской Республики. Президент Кыргызской Республики вносит в Жогорку Кенеш кандидатуры для избрания на высшие государственные должности, в соответствии с Реестром высших должностных лиц Кыргызской Республики, и назначает их, после получения согласия депутатов обеих палат Жогорку Кенеша.

2. Четко закрепить в Конституции Кыргызской Республики, что главными полномочиями Президента, должны стать реальное обеспечение верховенства права, добросовестное исполнение законов всеми гражданами, осуществление баланса, системы сдержек и противовесов между органами государственной власти и президентом, идеологического и политического плюрализма, политических прав и свобод гражданина, их соблюдение и защита.

3. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму и формулировку оснований для отрешения от должности Президента Кыргызской Республики, в соответствии с которой, процедура его отрешения от должности Президента Кыргызской Республики будет носить достаточно четкий характер, и предоставляющий реальную возможность отрешения его от должности Президента Кыргызской Республики.

---

[271] Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 3.

4. Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы о конституционно-правовой ответственности не только Президента Кыргызской Республики, но и целого ряда субъектов конституционно-правовых отношений, высших органов государственной власти и высших должностных лиц, о преемственности президентской власти в целях более эффективного обеспечения системы народовластия.

5. Разработать и принять конституционный закон, предусматривающий: Реестр высших государственных должностей Кыргызской Республики; их конституционно-правовую ответственность, особенно Президента Кыргызской Республики, органов государственной власти, высших должностных лиц; четко разграниченные функции и полномочия между Президентом Кыргызской Республики и органами государственной власти, между органами государственной власти, между органами государственного управления и местного самоуправления; эффективные нормы, позволяющие реальное досрочное прекращение полномочий (основания, процедура) и привлечение к ответственности высших государственных должностей Кыргызской Республики, механизмы их реализации.

В применении мер конституционно-правовой ответственности Президента Кыргызской Республики, органов государственной власти, высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики, в механизме реализации обязаны участвовать все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная, судебная, органы местного самоуправления.

В применении мер конституционно-правовой ответственности Президента Кыргызской Республики, органов государственной власти, высших государственных должностных лиц, в механизме реализации обязаны участвовать все ветви государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная.

Именно Президент Кыргызской Республики должен обеспечивать единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их конституционно-правовую ответственность перед народом. Следующим объектом исследования является парламент Кыргызской Республики.

4.3.3. Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики

В данном разделе мы рассмотрим конституционно-правовые основы избрания депутатов, статуса, полномочий депутатов и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, конституционно-правовой ответственности депутатов и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Законодательство о конституционно-правовых основах избрания депутатов, конституционно-правовом статусе и полномочиях депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ограничениях, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики составляют Конституция Кыргызской Республики[272], Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике[273], Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,[274] Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 января 2005 года (в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 15 декабря 2008 года № 262)[275].

С момента вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года № 267 утратили силу 5 следующих законов, регулировавшие

[272] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года № 157 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. –103 с.

[273] Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158), ОАО «Кыргызполиграфкомбинат», Бишкек.: 200- – 292 с.

[274] Закон о статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 декабря 2008 года № 267 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2008. № 25. –68 с.

[275] Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" (в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 15 декабря 2008 года № 262) //"Эркин-Тоо" от 18 января 2005 года № 4-5.

статус депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 августа 2005 года № 151; Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 29 декабря 2006 года № 229; Закон Кыргызской Республики «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 29 декабря 2006 года № 231; Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 12 февраля 2007 года № 14; Закон Кыргызской Республики «О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 5 апреля 2008 года № 45.

По Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года Жогорку Кенеш состоял из 105 депутатов, которые избирались на 5 лет (ст. 54 п. 2).

В Конституциях Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года нормы, в части избрания депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, остались без изменений, за исключением главного: Жогорку Кенеш Кыргызской Республики стал двухпалатным. В этой связи граждане Кыргызской Республики стали избирать депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша (ст. 1 п. 6)[276]. Теперь Законодательное собрание Жогорку Кенеша состояло из 35 депутатов, действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики. Собрание народных представителей стало в составе 70 депутатов (ст. 54 п. 2 Конституции Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года).

[276] Конституция Кыргызской Республики, принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года – Бишкек. – «Учкун». – 1996. – С. 56; Конституция Кыргызской Республики, принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. – Бишкек. – «Учкун».– 1998. – С. 52.

По Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года Жогорку Кенеш по-прежнему состоял из двух палат. Однако теперь Законодательное собрание Жогорку Кенеша состояло не из 35, а из 60 депутатов, действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики. Собрание народных представителей формировалось в составе не 70 депутатов, а 45 депутатов, работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов (ст. 54 п. 2)[277]. По Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики состоял из 75 депутатов, которые избирались на 5 лет по одномандатным территориальным избирательным округам (ст. 54 п. 2)[278]. По Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года однопалатный Жогорку Кенеш Кыргызской Республики состоит из 90 депутатов, избранных сроком на 5 лет по партийным спискам.

Полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, закрепленные в Конституциях Кыргызстана 1993, 1996, 1998, 2003, 2006 и 2007 годов, нами были изучены и систематизированы в следующие 10 групп: первая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с устройством государства; вторая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с правовым статусом личности и гражданами страны; третья группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с деятельностью Президента Кыргызской Республики; четвертая

[277] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. – Бишкек. – «Учкун».– 1998. – С. 73.

[278] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года. – Бишкек.– АО «Учкун», 2003. – С. 83.

группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – это его права и обязанности, связанные с деятельностью Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; пятая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – его права и обязанности, связанные с деятельностью Правительства Кыргызской Республики и органами исполнительной государственной власти; шестая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с центральными органами государственной власти; седьмая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с органами судебной власти; восьмая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики – его права и обязанности, связанные с деятельностью органов местного самоуправления Кыргызской Республики; девятая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с чрезвычайными ситуациями, органами обороны и национальной безопасности, внутренних дел; десятая группа полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, связанные с внутренней и внешней политикой.

Следует отметить, что в каждой новой редакции Конституции Кыргызской Республики заметно усиливалась конституционно-правовая ответственность депутата Жогоку Кенеша Кыргызской Республики: начиная от лишения своего мандата только в случае подачи в отставку, совершения им преступления, признания его недееспособным и не иначе как по мотивированному постановлению Жогорку Кенеша (ст. 56 п. 5 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года); предложения об отзыве депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики принадлежит собраниям избирателей по месту жительства (Закон Кыргызской Республики «О порядке отзыва депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 31 октября 1996 года № 59); досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного собрания или депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в случае: подачи им письменного заявления о сложении своих полномочий; признания его судом недееспособным; роспуска палаты; вступления в законную силу решения суда об

объявлении его умершим, а также смерти депутата (ст. 7 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»); лишения полномочий депутата Законодательного собрания или депутат Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в случае: отзыва избирателями; вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении него; перехода на работу или неоставления им работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий; признания выборов недействительными; выезда на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики; выхода из гражданства Кыргызской Республики или утраты гражданства Кыргызской Республики; лишения депутатских полномочий за систематическое отсутствие без уважительных причин на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в течение одной сессии депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по решению, принятому большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (Конституция Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года) до оснований, изложенных в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года.

Итак, анализ показал, что в Конституцию Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года была включена новая норма, в соответствии с которой в полномочия Жогорку Кенеша входило не только утверждение республиканского бюджета и отчета об его исполнении, как было установлено в Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года, в полномочиях Собрания народных представителей Жогорку Кенеша. Теперь к полномочиям Жогорку Кенеша Кыргызской Республики добавилось утверждение общегосударственных программ социально-экономического развития, внесенных Правительством Кыргызской Республики (ст. 58 п. 1 п/п 5).

Также в Конституцию Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года были включены в полномочия Жогорку Кенеша (по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года) следующие новые нормы: заслушивание посланий и заявлений Президента Кыргызской Республики (ст. 58 п. 1 п/п 28); принятие постановления по вопросам осуществления контроля за

исполнением законов; утверждение по представлению Президента Кыргызской Республики структуры Правительства Кыргызской Республики; дача согласия на назначение членов Правительства Кыргызской Республики; выражение недоверия Правительству Кыргызской Республики большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов в предусмотренных Конституцией случаях (по Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года – выражение недоверия было только Премьер-министру); дача согласия на назначение председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики; избрание половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (по Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года – избрание одной трети состава); дача согласия на назначение председателя Счетной палаты Кыргызской Республики; назначение половины состава аудиторов Счетной палаты Кыргызской Республики (по Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года – избрание одной трети аудиторов); избрание и освобождение от должности Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей; заслушивание ежегодных докладов Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики – о положении дел в стране в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; председателя Счетной палаты Кыргызской Республики; дача согласия на назначение судей местных судов; заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда Кыргызской Республики о состоянии конституционной законности в стране; заслушивание выступлений руководителей и иных представителей иностранных государств, международных организаций.

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года было установлено, что заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в 1 пункте статьи 58 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, осуществлялось с учетом положений настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики о самостоятельности и независимости соответствующих государственных органов и их должностных лиц.

Одной из главных нововведений было то, что из Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года была исключена норма, в соответствии с которой была упразднена система Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики.

Нами также были рассмотрены конституционно-правовой статус, полномочия, структура Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, установленные в статье 58 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007.[279]

Анализ показал, различия в полномочиях Жогорку Кенеша, установленных в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года и в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года.

Следует отметить, что в статье 61 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года было четко установлено: Жогорку Кенеш Кыргызской Республики из числа своих депутатов образует не более 7 комитетов, а также временные комиссии, избирает их председателей. Депутат Жогорку Кенеша может быть членом только одного комитета или комиссии. Это было вызвано тем, что в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики необоснованно большое количество создавали комитеты, а также временные комиссии. Так, например в Законодательном собрании количество комитетов и временных комиссий достигало 30 единиц. Многие депутаты являлись членами нескольких комиссий, однако заседания комитетов и временных комиссий не посещали.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года не было установлено аналогичных ограничений, было лишь установлено, что Жогорку Кенеш из числа своих депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что утверждение структуры Правительства осуществляется по представлению Премьер-министра (по Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года – утверждение осуществлялось по представлению Президента Кыргызской Республики);

[279] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 75.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что Жогорку Кенеш может: выражать недоверие не только Правительству, но и отдельному члену Правительства в предусмотренных настоящей Конституцией случаях; не просто заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра, а конкретно о работе Правительства.

Также в полномочия Жогорку Кенеша, установленные в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года (по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года), не были включены следующие новые нормы: дача согласия на привлечение его к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; не только дача согласия на назначение председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; избрание половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, но и освобождение их от должности в порядке и случаях, предусмотренных законом; избрание и освобождение от должности по представлению Президента председателя Счетной палаты; избрание и освобождение по представлению Президента всего состава аудиторов Счетной палаты (по Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года – дача согласия на назначение председателя Счетной палаты Кыргызской Республики; назначение половины состава аудиторов Счетной палаты Кыргызской Республики); дача согласия на привлечение Омбудсмена (Акыйкатчы) к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; избрание и освобождение от должности по представлению Омбудсмена (Акыйкатчы) заместителей Омбудсмена (Акыйкатчы); дача согласия на привлечение их к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; заслушивание ежегодных докладов председателей Конституционного суда, Верховного суда, Омбудсмена (Акыйкатчы (по Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года предусматривался ежегодный отчет, а не доклад председателя Счетной палаты Кыргызской Республики (ст. 58 п 1 п/п 30). Из Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года исключен ежегодный отчет (доклад) председателя Счетной палаты Кыргызской Республики.

В Конституцию Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года не вошла норма, существовавшая в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, которая устанавливала не просто заслушивание ежегодных докладов Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики, а конкретно о положении дел в стране в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 58 п 1 п/п 29).

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года предусматривалось: избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики заместителя председателя Конституционного суда Кыргызской Республики и судей Конституционного суда Кыргызской Республики; избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики заместителей председателя Верховного суда Кыргызской Республики и судей Верховного суда Кыргызской Республики; дача согласия на назначение судей местных судов; заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда Кыргызской Республики о состоянии конституционной законности в стране. Эти нормы не вошли в Конституцию Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года.

В пункте 3 статьи 58 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что Жогорку Кенеш осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами, чего не было в предыдущих Конституциях Кыргызской Республики.

Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовые основы избрания депутатов, конституционно-правовой статус и полномочия депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ограничения, конституционно-правовая ответственность депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и конституционно-правовой статус, полномочия, структура Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Следует отметить, что за 19 лет существования суверенной Кыргызской Республики, в связи с политической и социально-экономической ситуацией конституционно-правовые основы избрания депутатов, конституционно-правовой статус и полномочия депутатов Жогор-

ку Кенеша Кыргызской Республики, ограничения, конституционно-правовая ответственность депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и конституционно-правовой статус, полномочия, структура Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в Конституциях Кыргызской Республики постоянно менялись в Конституции Кыргызской Республики, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года, Конституции Кыргызской Республики, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года, Конституции Кыргызской Республики, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года, Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принятым референдумом 21 октября 2007 года.

Однако, как показал анализ, четкого, системного и оптимального изложения конституционно-правовых основ избрания депутатов, конституционно-правового статуса и полномочий депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ограничений, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и конституционно-правового статуса, полномочий, структуры Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, конституционно-правовой ответственности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года не произошло.

Азыгалиев Р.Ш. детально рассматривает коллективную конституционно-правовую ответственность Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики и персональную конституционно-правовую ответственность депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Для нас представляет отдельный интерес следующие выводы, которые он представляет в результате анализа их конституционно-правовой ответственности и которые мы полностью поддерживаем: «1) нормы Конституции Кыргызской Республики закрепляют конституционно-правовую ответственность парламента Кырызской Республики; 2) конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики делится на коллегиальную и персональную конституционно-правовую ответственность; 3) представляется, что не следует рассматривать в качестве оснований конституционно-правовой ответственности, влекущей роспуск парламента Кыргызской Республики решение о самороспуске; 4) депутат парламента Кыргызской Республики в силу своего особого статуса несет своеобразную двойную ответственность и как депутат (лишение мандата), и как физическое лицо; 5) персональная конституционно-правовая ответственность депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики связана с прекращением его депутатского статуса; 6) по мнению автора, является возможным, установление законодательной возможности преодоления несогласия парламента Кыргызской Республики на привлечение депутата к установленной ответственности. Представляется, что данную функцию следует передать Конституционному суду Кыргызской Республики, как высшему судебному органу, предусмотрев право Генерального прокурора Кыргызской Республики повторно обратиться с соответствующей просьбой в Конституционный суд; 7) анализ соответствующих правовых норм позволяет сделать вывод о том, что прекращение полномочий депутата парламента Кыргызской Республики в результате признания выборов недействительными согласно действующему законодательству возможно, в том числе за деяния их доверенных лиц (уполномоченных представителей). Это связано со спецификой субъектного состава конституционно-правовой ответственности; 8) считаем целесообразным норму об отзыве депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики закрепить в Конституции

Кыргызской Республики, как это, к примеру, имело место в ст. 96 Конституции Киргизской ССР 1978 г.; 9) считаем, что законодатель не обосновано, не включил в Конституцию термин «лишение» депутатских полномочий, оставив только «прекращение», который не в полной мере соответствует его смысловой и содержательной нагрузке»[280].

Итак, подводя итоги, а также в целях оптимизации институтов представительной демократии, конституционно-правовой ответственности парламента Кыргызской Республики и персональной конституционно-правовой ответственности депутата Жогорку Кенеша можно сказать о следующих выводах и предложениях.

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму, в соответствии с которой Жогорку Кенеш Кыргызскккой Республики будет состоять из двух палат:

Собрания народных представителей, которое образуют председатели сельских, поселковых и городских местных кенешей Кыргызской Республики (после укрупнения, сокращения количества местных кенешей и аильных округов), работающих сессионно и представляющих интересы регионов республики. Порядок выборов председателей сельских, поселковых и городских местных кенешей определяется законом. 10 депутатов Собрания народных представителей избираются на первом заседании Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, сроком на 4 года, в целях обеспечения представительства в Собрании народных представителей национально-культурных интересов общества. Альтернативный вариант: Собрание народных представителей образуют депутаты, представляющие в порядке установленном конституционным законом, по 2 человека от каждого района (20 районов), по одному человеку от каждого города, избираемых сроком на 4 года. Итого 65 человек. Законодательного собрания Жогорку Кенеша, состоящего из 75 депутатов, избираемых сроком на 5 лет, в порядке, установленном конституционным законом.

2. К исключительному ведению Собрания народных представителей следует отнести рассмотрение проектов законов и планов социально-экономического развития регионов. К исключительному

[280] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 107-108.

ведению Законодательного собрания Жогорку Кенеша следует отнести подготовку, рассмотрение законопроектов и принятие законов. Избрание и освобождение высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики будут осуществлять на совместных заседаниях палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Реестр и порядок выборов высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики определяется конституционным законом.

3. В Конституции Кыргызской Республики необходимо системно изложить оптимальные конституционные основы избрания депутатов, статуса и полномочий депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ограничения, конституционно-правовую ответственность депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, структуры Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

4. В главе 6 «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики» Основного Закона четко прописать нормы, регулирующие избрание и назначение руководителей центральных органов государственной власти Кыргызской Республики, а также их конституционно-правовую ответственность. Предлагается избирать их на совместном заседании обеих палат Жогорку Кенеаша.

5. Законодательно установить возможность преодоления несогласия парламента Кыргызской Республики на привлечение депутата к установленной ответственности. Данную функцию передать Конституционному суду Кыргызской Республики, как высшему судебному органу, предусмотрев право Генерального прокурора Кыргызской Республики повторно обратиться с соответствующей просьбой в Конституционный суд.

6. Законодательно закрепить норму, в соответствии с которой прекращение полномочий депутата парламента Кыргызской Республики в результате признания выборов недействительными согласно действующему законодательству возможно, в том числе за деяния их доверенных лиц (уполномоченных представителей).

7. Закрепить в Конституции Кыргызской Республики норму об отзыве депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

8. Включить в Конституцию Кыргызской Республики термин «лишение» депутатских полномочий. Считаем, что предложенные рекомендации будут способствовать эффективной организации дан-

ного института системы представительной демократии. Необходимо постоянно совершенствовать нормы Основного Закона Кыргызской Республики, с учетом мирового прогрессивного опыта развития институтов непосредственной и представительной демократии.

4.3.4. Правительство Кыргызской Республики

Одной из главных институтов системы народовластия является исполнительная ветвь государственной власти.

Конституционно-правовой основой деятельности Правительства Кыргызской Республики является Конституция Кыргызской Республики, конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики»[281]. Правительство Кыргызской Республики возглавляет единую систему государственной исполнительной власти в Кыргызстане. Основное назначение Правительства Кыргызской Республики состоит в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых представительным органом – Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, международных договоров, а также принимает меры по устранению нарушений законодательства Кыргызской Республики.

Процедура формирования Правительства Кыргызской Республики в разные годы устанавливалась по-разному, в соответствии с нормами, принятыми Конституциями Кыргызской Республики, иными законодательными актами.

Начало кардинальным преобразованиям исполнительной ветви власти положил Закон Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР»[282], принятый 14 декабря 1990 года, в целях укре-

[281] Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 19 октября 2005 года № 155 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 15 января 2007 года № 3, 20 марта 2008 года № 37). – ИЦ "Токтом".

[282] Закон Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» от 14 декабря 1990 года № 260 – XII. – ИЦ "Токтом".

пления государственной, хозяйственной и трудовой дисциплины, содействия становлению и развитию рыночных отношений, обеспечения необходимого взаимодействия между государственным управлением и местным (***общественным***) самоуправлением, устранения дублирования в деятельности государственного аппарата, усиления гарантий конституционной законности.

Законом Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» был внесен целый ряд изменений в систему органов государственной власти и управления Киргизской ССР. Было установлено, что глава Киргизской Советской Социалистической Республики – Президент Киргизской ССР является главой высшей исполнительной и распорядительной власти в Киргизской ССР. Был учрежден пост Вице-президента Киргизской ССР. Кабинет Министров Киргизской ССР – Правительство Киргизской ССР, – образовывался Президентом Киргизской ССР в составе Премьер-министра, государственных секретарей, министров, председателей государственных комитетов Киргизской ССР. Президент Киргизской ССР осуществлял руководство деятельностью Кабинета Министров Киргизской ССР. Премьер-министр и состав Кабинета Министров Киргизской ССР утверждался Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР.

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики в стране была осуществлена реорганизация структуры центральных органов исполнительной власти»[283]. Впоследствии был также принят ряд аналогичных нормативных правовых актов.

Следует отметить, что по Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года структура Правительства по предложению Премьер-министра определялась Президентом Кыргызской Республики и утверждалась Жогорку Кенешем (ст. 70). Однако процедура формирования Правительства Кыргызской Республики года не была установлена в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993.

[283] Указ Президента Кыргызской Республики «О реорганизации структуры центральных органов исполнительной власти» от 2 декабря 1996 года // Слово Кыргызстана, 2 декабря 1996. – С. 10.

Анализ конституционно-правовых основ формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства Кыргызской Республики установленных в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года (в сравнении с нормами, изложенными в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года), показал существенные изменения, в части взаимоотношений Правительства с Президентом и Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Прежде всего необходимо отметить, что Конституция Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и Конституция Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года содержали идентичные нормы, в части деятельности Правительства.

В Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года[284] и 21 октября 1998 года[285] (как в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года) было установлено, что исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство Кыргызской Республики, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, местная государственная администрация (ст. 69).

Вместе с тем, в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года появился целый ряд новых норм.

Так, в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года было установлено, что вступление в должность вновь избранного Президента Кыргызской Республики влечет за собой сложение полномочий Правительства Кыргызской Республики (ст. 70 п. 3).

[284] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года – Бишкек. – «Учкун». – 1996. – 103 с.

[285] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. – Бишкек. – «Учкун».– 1998. – 93 с.

В Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года впервые появилась норма, в соответствии с которой формировалось Правительство. Процедура формирования Правительства начиналась с назначения Президентом Кыргызской Республики Премьер-министра с согласия Собрания народных представителей (ст. 71 п. 1). Предложение о кандидатуре Премьер-министра вносилось в Собрание народных представителей не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента Кыргызской Республики, после отставки Премьер-министра, Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Собранием народных представителей (ст. 71 п. 2).

Собрание народных представителей принимало решение о даче согласия на назначение Премьер-министра не позднее семи дней со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения Собранием народных представителей представленных кандидатур Премьер-министра Президент Кыргызской Республики имел право назначать Премьер-министра и распустить Собрание народных представителей (ст. 7 п. 3).

Следует отметить, что в Конституции Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года не была включена норма о структуре Правительства (в отличие от Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, где в пункте 3 статьи 70 было установлено, что структура Правительства по предложению Премьер-министра определялась Президентом Кыргызской Республики и утверждалась Жогорку Кенешем).

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года вновь появилась норма о структуре Правительства. В пункте 2 статьи 70 было установлено (аналогично пункту 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года), что структура Правительства Кыргызской Республики по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики определяется Президентом Кыргызской Республики и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

По Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года Премьер-министр Кыргызской Республики назначался Президентом Кыргызской Республики не с согласия Собрания народных предста-

вителей Жогорку Кенеша, а большинства от общего числа депутатов однопалатного Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Предложение о кандидатуре Премьер-министра Кыргызской Республики вносилось в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента Кыргызской Республики, после отставки Премьер-министра Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики либо в течение недели со дня отклонения Жогорку Кенешем Кыргызской Республики кандидатуры Премьер-министра Кыргызской Республики.

Жогорку Кенеш принимал решение о даче согласия на назначение Премьер-министра Кыргызской Республики не позднее семи дней со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения Жогорку Кенешем представленных кандидатур Премьер-министра Президент назначал Премьер-министра и распускал Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (ст. 71).

Анализ полномочий Правительства, установленных в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, показал, что они значительно были расширены по сравнению с полномочиями, закрепленными в Конституциях Кыргызской Республики 1993, 1996 и 1998 годов. Анализ конституционно-правовых основ формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства Кыргызской Республики, установленных в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года[286] (в сравнении с нормами Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года), также показал существенные изменения.

В этой связи рассмотрим новые нормы, которые были установлены в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, в сравнении с нормами Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года.

Пункт 3 статьи 68 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года был изложен в новой редакции. В пункте 3 было установлено, что структура Правительства определяется Премьер-

[286] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. - № 21. – 103 с.

министром и включает в себя министерства и государственные комитеты Кыргызской Республики. Структура Правительства утверждается Жогорку Кенешем (ст. 68).

Процедура формирования Правительства, по Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года в корне отличалась от процедуры формирования Правительства, установленной в Конституции от 18 февраля 2003 года.

Так, в статьях 69 и 70 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года было установлено, что процедура формирования Правительства начинается с того, что депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, вносят Президенту кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра. Кандидатура на должность Премьер-министра вносится не позднее пяти рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва. Президент не позднее трех дней со дня представления назначает на должность Премьер-министра.

Назначенный Премьер-министр определяет структуру Правительства и кандидатуры на должности членов Правительства. Структура Правительства вносится на утверждение Жогорку Кенеша Премьер-министром в течение семи рабочих дней со дня его назначения. Кандидатуры на должности членов Правительства, за исключением членов Правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, вносятся Президенту в течение пяти рабочих дней со дня утверждения структуры Правительства. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов Правительства (ст. 69). В статье 70 установлена процедура формирования Правительства в случае, если депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, не внесут кандидатуру на должность Премьер-министра либо назначенный Премьер-министр не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства или не представит кандидатуры на должности членов Правительства, а также в случае отсутствия таковой партии.

Пункт 1 статьи 73 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года также был изложен в новой редакции. Было уста-

новлено, что следует обратить внимание, что в Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года (также как и в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года) было установлено, что система Прокураты Кыргызской Республики входит в систему исполнительной государственной власти Кыргызской Республики. По Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года Прокуратура Кыргызской Республики не входит в систему Правительства Кыргызской Республики, а самостоятельна.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года также из раздела «Правительство» была изъята норма о системе Прокуратуры Кыргызской Республики. Данная норма перешла в раздел первый «Прокуратура» главы 6 «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики» Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, которые мы рассмотрим в следующем разделе данной главы исследования.

Также анализ показал, что остальные полномочия Правительства, изложенные в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, идентичны с полномочиями, изложенными в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года.

Таким образом, конституционно-правовые основы формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства нашли свое дальнейшее совершенствование в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года.

Анализ показал, что конституционно-правовая ответственность Правительства и членов Правительства не были прописаны в Конституциях Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года.

Тем не менее, в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года было установлено, что Премьер-министр, Правительство или отдельный его член имел право подать прошение об отставке, которая принимается или отклоняется Президентом Кыргызской Республики (ст. 70 п. 4). Принятие отставки Премьер-министра Кыргызской Республики влекло за собой отставку всех членов Правительства. В случае принятия отставки Правительство по поручению Президента Кыргызской Республики продолжало действовать до сформирования нового состава Правительства (ст. 70 п. 5).

В соответствии с Конституциями Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года Собрание народных представителей имело право выразить недоверие Премьер-министру. Постановление о недоверии Премьер-министру принималось большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей. После выражения Собранием народных представителей недоверия Премьер-министру Президент Кыргызской Республики был вправе объявить об отставке Премьер-министра либо не согласиться с решением Собрания народных представителей. В случае, если Собрание народных представителей в течение трех месяцев повторно выражало недоверие Премьер-министру, Президент Кыргызской Республики объявлял об отставке Премьер-министра либо распускал Собрание народных представителей (ст. 71 п. 5).

Пункт 5 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года был изложен в новой редакции. Было установлено, что принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку не только Правительства, но и руководителей административных ведомств. В случае принятия отставки Правительство и руководители административных ведомств могут по поручению Президента Кыргызской Республики продолжать действовать до формирования нового состава Правительства и назначения руководителей административных ведомств.

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года впервые была установлена норма, предусматривающая конституционную ответственность Правительства.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года Правительство в своей деятельности стало ответственным перед Президентом и подотчетным Жогорку Кенешу в пределах, предусмотренных статьей 72 Конституции (ст. 72 п. 1).

Премьер-министр ежегодно представлял в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства Кыргызской Республики. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по итогам рассмотрения ежегодного отчета Премьер-министра республики, по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, имел право рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству.

Постановление о выражении недоверия Правительству принималось большинством не менее двух третей голосов от общего числа

депутатов Жогорку Кенеша. Вопрос о недоверии Правительству не мог рассматриваться Жогорку Кенешем: более одного раза в течение сессии; в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства; за шесть месяцев до очередных выборов Президента Кыргызской Республики. После выражения недоверия Правительству Президент имел право принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае, если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примал решение о вотуме недоверия Правительству, Президент объявлял об отставке Правительства Кыргызской Республики либо распускал Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (ст. 72).

Статья 71 в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года изложена в новой редакции, в отличие от Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года. Отныне Правительство в своей деятельности ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией.

Жогорку Кенеш по итогам рассмотрения ежегодного отчета Премьер-министра по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству.

Постановление о выражении недоверия Правительству, отдельному члену Правительства принимается большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Вопрос о недоверии Правительству не может рассматриваться Жогорку Кенешем за шесть месяцев до очередных выборов Президента (напомним, вопрос о недоверии Правительству Кыргызской Республики, по Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, не мог рассматриваться Жогорку Кенешем Кыргызской Республики: более одного раза в течение сессии; в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства Кыргызской Республики; за шесть месяцев до очередных выборов Президента Кыргызской Республики).

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. В случае выражения недоверия Жогорку Кенешем отдельному члену Правительства Президент вправе принять

решение об отставке члена Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае, если Жогорку Кенеш в течение шести месяцев повторно примет решение о выражении недоверия члену Правительства, Президент обязан отправить в отставку члена Правительства (ст. 71).

В статье 72 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года также были установлены новые требования по вопросам отставки Премьер-министра, Правительства или отдельного члена Правительства.

Так, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года Премьер-министр, Правительство или отдельный член Правительства вправе подать прошение об отставке, которая принимается или отклоняется Президентом. Принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти. Принятие отставки Правительства влечет за собой отставку всего состава Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти.

До формирования Правительства и назначения руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти Премьер-министр, члены Правительства и руководители административных ведомств и иных органов исполнительной власти продолжают исполнять свои обязанности. Правительство в случае отставки Премьер-министра, Правительства должно быть сформировано в порядке и сроки, предусмотренные в статьях 69-70 настоящей Конституции. При этом для депутатов от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, а при отсутствии такой партии для депутатов от другой политической партии, предусмотренной в статье 70 настоящей Конституции, срок отсчета для внесения Президенту кандидатуры для назначения на должность Премьер-министра будет начинаться со дня принятия Президентом отставки Премьер-министра или Правительства.

В случае отставки либо освобождения от должности члена Правительства Премьер-министр в течение пяти рабочих дней вносит Президенту кандидатуру на назначение на вакантную должность члена Правительства (ст. 72).

В целом, следует отметить, что более тщательно и детально особенности конституционно-правовой ответственности Правительства КР и его членов рассмотрены Р.Ш. Азыгалиевым. Помимо этого, им рассмотрена конституционно-правовая ответственность Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов Кыргызской Республики. В этой связи уместно привести, сделанные Р.Ш. Азыгалиевым следующие выводы: «нормы Конституции КР закрепляют конституционно-правовую ответственность Правительства Кыргызской Республики; анализ конституционного законодательства Кыргызской Республики, регулирующей деятельность Правительства КР приводит к выводу, что Правительство КР в целом, а также отдельные его члены могут нести коллективную (солидарную) и персональную конституционно-правовую ответственность; представляется, что важным моментом, затрудняющим процесс реализации конституционно-правовой ответственности является недостаточность правовых норм регулирующих механизм ее реализации. Ведь отсутствие процессуальных норм грозит тем, что любое отступление от правовой нормы, даже не значительное может процесс отрешения от должности признать несостоявшимся; негативные последствия, применяемые в соответствии с нормами конституционного права при отсутствии правонарушения в теории предлагают именовать мерами конституционно-правового принуждения, не относящимся к мерам юридической (конституционно-правовой) ответственности. Поэтому для реального усиления конституционно-правовой ответственности Правительства КР и его членов необходимо более четкое законодательное закрепление оснований конституционно-правовой ответственности названных субъектов, детализации процедуры ее реализации и полномочий тех или иных органов государственной власти по ее реализации»[287]. Мы согласны с данной точкой зрения автора.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года впервые в отдельной главе были установлены нормы о центральных органах государственной власти Кыргызской Республики: Прокуратуре, Национальном банке, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, Счетной палате и Акыйкатчы (Омбудсмене).

[287] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 107–127.

В этой связи мы рассмотрим генезис конституционно-правовых основ избрания, назначения, освобождения, конституционно-правовой ответственности руководителей отдельных центральных органов государственной власти Кыргызской Республики: Прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, которые были установлены в Конституциях Кыргызской Республики, принятых от 5 мая 1993, 17 февраля 1996, 21 октября 1998, 18 февраля 2003 и 23 октября 2007 годов.

В Конституциях Кыргызской Республики 1993, 1996, 1998, 2003 и 23 октября 2007 года не содержались в отдельной главе нормы об избрании, назначении, освобождении, конституционно-правовой ответственности руководителей Прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов.

Прокуратура Кыргызской Республики. Организация и порядок деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики определяются Конституцией Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года № 1341–XII (в редакции законов Кыргызской Республики от 21 ноября 1997 года № 82, 13 ноября 2000 года № 85, 4 июня 2007 года № 77, 25 июня 2007 года № 91, 14 июля 2008 года № 143, 21 июля 2008 года № 161, 29 декабря 2008 года № 272)[288], Положением «О военной прокуратуре Кыргызской Республики» и другими законодательными актами.

В соответствии с п/п 1 пункта 2 статьи 46 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года Президент Кыргызской Республики назначал только Генерального прокурора Кыргызской Республики, с согласия Жогорку Кенеша.

В соответствии с п/п 1 пунктов 2 статьи 46 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов Президент назначал Генерального прокурора Кыргызской Республики, с согласия Собрания народных представителей Жогорку Кенеша; самостоятельно назначал заместителей Генерального прокурора, про-

[288] Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года № 1341–XII (В редакции Законов КР от 21 ноября 1997 года № 82, 13 ноября 2000 года № 85, 4 июня 2007 года № 77, 25 июня 2007 года № 91, 14 июля 2008 года № 143, 21 июля 2008 года № 161, 29 декабря 2008 года № 272).

куроров областей, города Бишкека и военного прокурора Кыргызской Республики; освобождал их от должности.

В соответствии с п/п 3 пункта 2 статьи 46 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года Президент назначал с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора Кыргызской Республики. Однако заместителей Генерального прокурора, военного прокурора Кыргызской Республики теперь уже назначал Президент по предложению Генерального прокурора Кыргызской Республики; освобождал их от должности.

В Конституцию Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года не вошла норма, в соответствии с которой Президент назначает прокуроров областей, города Бишкека. Их назначение перешло в компетенцию Генерального прокурора Кыргызской Республики.

По Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года нормы, регулирующие вопросы Прокуратуры, были выведены из системы исполнительной ветви власти и перенесены в главу 6 «Центральные органы государственной власти Кыргызской Республики».

В соответствии с п/п 4 пункта 2 статьи 46 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года Президент Кыргызской Республики назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; назначает по предложению Генерального прокурора заместителей Генерального прокурора, в том числе военного прокурора Кыргызской Республики; освобождает их от должности.

Нам представляется, что было бы правильным, в соответствии с принципом разделения власти, нахождение системы прокуратуры в исполнительной ветви власти, в составе Правительства, а не подчинялась бы напрямую Президенту Кыргызской Республики. Сосредоточение властных полномочий в одних руках высшего должностного лица государства нарушает принцип разделения власти и систему сдержек и противовесов.

В части конституционно-правовой ответственности следует отметить, что в Законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года определено, привлечение Генерального прокурора к уголовной и административной ответственности,

налагаемой в судебном порядке, производится с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ст. 8)[289].

Прокуроры в течение срока полномочий могут быть освобождены от занимаемой должности по собственному желанию, в связи с переводом на другую работу или невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья, по результатам аттестации, в случае вступления в законную силу приговора суда за совершенное преступление, а также по другим основаниям, предусмотренным Положением о порядке прохождения службы в органах прокуратуры Кыргызской Республики (ст. 11).

В Законе Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года определено, что предложение о даче согласия на назначение кандидатуры на должность Генерального прокурора вносится Президентом в Жогорку Кенеш не позднее 10 рабочих дней со дня назначения его исполняющим обязанности Генерального прокурора Кыргызской Республики.

В Генеральной прокуратуре образуется коллегия в составе Генерального прокурора (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности), других ответственных работников органов прокуратуры. Состав коллегии утверждается Генеральным прокурором с согласия Президента Кыргызской Республики. Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года установлено, что прокуроры областей, города Бишкека и военный прокурор Кыргызской Республики назначаются Президентом по представлению Генерального прокурора. Они имеют заместителей, назначаемых и освобождаемых по их представлению Генеральным прокурором (ст. 9).

Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются и освобождаются от должностей по представлению вышестоящих прокуроров Генеральным прокурором. Они имеют заместителей, старших помощников, помощников, старших следователей и следователей, которые назначаются и освобождаются вышестоящими прокурорами (ст. 10).

[289] Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года № 1341–XII (в редакции Законов Кыргызской Республики от 21 ноября 1997 года № 82, 13 ноября 2000 года № 85, 4 июня 2007 года № 77, 25 июня 2007 года № 91, 14 июля 2008 года № 143, 21 июля 2008 года № 161, 29 декабря 2008 года № 272).

Срок полномочий Генерального прокурора – семь лет, прокуроров областей, городов, районов и приравненных к ним прокуроров – пять лет. Прокуроры областей, городов и районов не могут занимать свою должность более двух сроков подряд в одном административно-территориальном районе (ст. 11).

Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года установлены требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей. Так, на должность Генерального прокурора назначаются лица не моложе 40 лет и не старше 65 лет, имеющие стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет. На должности заместителей Генерального прокурора, прокуроров областей, города Бишкек, а также военного прокурора назначаются лица не моложе 35 лет и не старше 60 лет, имеющие стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет, а прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, – лица не моложе 30 лет, имеющие такой же стаж работы не менее 5 лет.

Прокурорами и следователями могут быть граждане Кыргызской Республики, имеющие высшее юридическое образование, обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, пригодные по состоянию здоровья для работы в органах прокуратуры, не имеющие гражданства иностранного государства и ранее не судимые за уголовные преступления, независимо от того погашена или снята судимость. Лица, впервые назначаемые на должности, принимают присягу.

Порядок прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры Кыргызской Республики утвержден Указом Президента Кыргызской Республики от 6 февраля 2001 года № 48. Законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года установлены следующие ограничения. Прокуроры не могут быть членами выборных или иных государственных органов. В органах прокуратуры не допускается создание и деятельность политических партий и их организаций. Занятие предпринимательской деятельностью, а также совместительство службы в органах прокуратуры с другой оплачиваемой работой не допускается, за исключением научной, педагогической и творческой деятельности (ст. 35).

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики. Полномочия, организация и порядок деятельности Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики определяются Конституцией Кыргызской Республики, конституционным Законом «О референдуме Кыргызской Республики», Кодексом Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, Законом Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от 14 марта 1997 года[290], иными законами и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года образование Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов было отнесено к ведению Жогорку Кенеша (ст. 58 п. 10).

В Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов норма о Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов была изложена в новой редакции. В данных Конституциях было установлено, что впредь Президент Кыргызской Республики будет самостоятельно назначать председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и одну треть ее членов (ст. 46 п. 6 п/п 5).

В Конституции Кыргызской Республики 18 февраля 2003 года нормы о Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов были расширены и изложены в новой редакции, а полномочия по формированию Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, по-прежнему, были переданы в ведение Президента Кыргызской Республики, но уже с согласия с Жогорку Кенеша.

Так, в Основном Законе было установлено, что Президент Кыргызской Республики назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики; назначает половину состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Ре-

[290] Закон Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от 14 марта 1997 года № 14 (в редакции законов Кыргызской Республики от 1 марта 2004 года № 15, 8 октября 2004 года № 180, 6 января 2005 года № 4, 8 августа 2006 года № 164, 4 июня 2007 года № 77, 18 июля 2008 года № 145, 28 июля 2008 года № 178, 29 декабря 2008 года № 278).

спублики; освобождает их от должности в предусмотренных законом порядке и случаях (ст. 46 п. 6 п/п 5).

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что Президент Кыргызской Республики назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; назначает половину состава членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; освобождает их от должности (ст. 46 п. 2 п/п 6).

Законом Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от 14 марта 1997 года установлено, что Центральная избирательная комиссия формируется сроком на пять лет в соответствии с Конституцией и настоящим Законом в составе Председателя и 12 членов Центральной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовые основы формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий, конституционно-правовой ответственности Правительства и членов Правительства – исполнительной ветви власти, – входящей в систему народовластия. Анализ позволяет утверждать о необходимости и в дельнейшем совершенствовать систему высшего органа исполнительной государственной власти и его структурные подразделения, формирования правительства, организации выборов в парламенте и назначения высших должностных лиц исполнительной государственной власти республики. В этой связи предлагается:

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики, нормы, в соответствии с принципом разделения власти, и которые обеспечат исполнительной государственной ветви власти самостоятельность и независимость от других ветвей государственной власти в той же мере, что и две другие ветви государственной власти – законодательная и судебная. Установить полномочия органов исполнительной государственной власти, которые будут присущи только ей, и чтобы ни один орган не имел права вторгаться в его компетенцию, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

2. Значительно сократить количество и состав органов исполнительной государственной власти, в первую очередь 73 республиканских органов исполнительной государственной ветви власти республики. В этой связи внести в Конституцию Кыргызстана нормы, направленные на значительное упразднение государственных комитетов, национальных агентств, комиссий и других административных ведомств, а также предусмотреть укрупнение районов. Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы, которые позволят исполнительной государственной власти Кыргызской Республики быть самой мобильной частью государственного аппарата Кыргызстана. упразднить областной уровень управления, осуществить скорейший переход на трех уровневую систему управления, сократить дублирующие органы государственного управления и местного самоуправления. Необходимо также в Конституции закрепить нормы, регулирующие вопросы управления, систему органов государственного управления и местного самоуправления, с указанием конкретных функций и полномочий, а также установить оптимальное административно-территориальное устройство Кыргызстана.

Нам представляется, что для нашей маленькой республики, с населением 5,2 млн. человек достаточно иметь всего не более 14 – 20 республиканских органов государственного управления (министерств, комитетов, подчинив им соответствующие республиканские службы); на промежуточном уровне – не более 20 районов, с соответствующими местными государственными администрациями.

3. Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы, позволяющие укрупнить районы до 20, а также осуществлять выборы Акима – главы государственной администрации района на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, сроком на 4 года (как депутатов местных кенешей).

4. Законодательно более четко закрепить основания конституционно-правовой ответственности Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов Кыргызской Республики, детализировать процедуры ее реализации и полномочий тех или иных органов государственной власти по ее реализации.

4.3.5. Судебные органы Кыргызской Республики

Одним из признаков правового, демократического государства является наличие самостоятельной судебной власти, действующей в соответствии с принципом разделения власти, независимо от законодательной и исполнительной ветвей государственной власти.

Господство права предполагает, что «суд должен быть независимым от влияния какого-либо властного органа и решать самостоятельно споры о нарушенном праве в качестве высшей инстанции»[291]. «… судебная система является гарантией нашей свободы и нашей собственности в соответствии с Конституцией», (Чарльз Эванс Хьюз, Председатель Верховного суда США, речь, произнесенная в 1907 г. в Элмайре, штат Нью-Йорк)[292].

Конституционно-правовой основой организации деятельности судебной системы Кыргызской Республики являются Конституция Кыргызской Республики, конституционный закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики»[293], законы Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года[294], «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года[295] и другие.

В этой связи мы рассмотрим генезис конституционно-правовых основ статуса, избрания, назначения судей, конституционно-правовой ответственности судей Кыргызской Республики, которые были установлены в Конституциях Кыргызской Республики, принятых от 5 мая 1993 года, 17 февраля 1996 года, 21 октября 1998 года, 18 февраля 2003 года и 23 октября 2007 года.

Судебная система Кыргызской Республики. В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. Судами Кыргызской Республики являются Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики и местные суды (суды областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражные суды областей, военные суды, а также суды аксакалов и третейские суды).

В статьях 79 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996[296] и 21 октября 1998[297] годов были установлены идентичные нормы, которые совпадали с нормами, установленными в статье 79 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. За исключением того, что в пунктах 2 статей 79 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов не упоминалось о третейских судах и о судах аксакалов.

Пункты 1 статьей 80 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1996 годов были изложены в новой редакции, в части избрания судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда.

Других отличий в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов, по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, нами не установлено.

---

[291] Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось – 89», 2007. – С. 155. (Серия «Juris prudentia»)

[292] Судебная ветвь власти. Толкование Конституции. Контуры государственной власти США. Regional Program office. Vienna RPO 2000–0327 Russian. С. 91.

[293] Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 141 // Информационный бюллетень « Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 14, ОАО «Эркин-Тоо». – 2008. – 60 с.

[294] Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 23 июня 2008 года № 130). – hhtt: // www. Toktom.kg

[295] Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35 // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо». Бишкек: 2008. № 21. – С. 12–16.

[296] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года – Бишкек. – «Учкун». – 1996. – С. 96.

[297] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. – Бишкек. – «Учкун».– 1998. – С. 88.

Статья 79 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года была расширена и изложена в новой редакции, по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики от 21 октября 1998 года. Так, было установлено, что судебная система Кыргызской Республики состоит из Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов. Конституционным законом могут учреждаться специализированные суды. Создание чрезвычайных судов не допускается[298].

Главной новеллой явилось то, что в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года не была установлена норма о Высшем Арбитражном суде Кыргызской Республики и ее системе, в связи с его упразднением. Также новшеством явилось и то, что граждане Кыргызской Республики получили право участвовать в отправлении правосудия. Однако на практике эта норма пока еще эффективно не заработала. Стало возможным учреждение специализированных судов.

Статья 80 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года была значительно расширена, конкретизирована и изложена в новой редакции. Было установлено, что судьи независимы и подчиняются только Конституции Кыргызской Республики и законам Кыргызской Республики.

Впервые за всю историю конституционного развития суверенного Кыргызстана в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года было установлено, что судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда был застигнут на месте совершения преступления (ст. 80 п. 2).

Неприкосновенность судьи распространялось также на его жилище, служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы (ст. 80 п. 2). Никто не вправе был требовать от судьи отчета по конкретному судебному делу (ст. 80 п. 3).

[298] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года. – Бишкек.– АО «Учкун», 2003. – С. 99.

Одним из главных нововведений, установленных в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, было образование нового конституционного органа – Национального совета по делам правосудия, который формируется из числа представителей законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти и общественных объединений (ст. 84 п. 5). Порядок формирования и организация работы Национального совета по делам правосудия Кыргызской Республики определены Законом Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 23 июня 2008 года № 130)[299].

Законом Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года определен состав Национального совета, который состоит из 16 членов: четырех представителей судебной власти Кыргызской Республики; четырех представителей законодательной власти Кыргызской Республики; четырех представителей исполнительной власти Кыргызской Республики; четырех представителей общественных объединений.

Полный состав Национального совета утверждается указом Президента Кыргызской Республики. Со дня утверждения нового состава Национального совета предыдущий состав Национального совета прекращает свою деятельность. В состав Национального совета не могут входить председатели Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики и их заместители, а также судьи, входящие в состав Совета судей Кыргызской Республики (ст. 6).

Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года определяет основные принципы организации и деятельности органов судейского самоуправления, устанавливает их правовой статус[300].

[299] Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 23 июня 2008 года N 130). – hhtt: // www. Toktom.kg

[300] Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35 // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2008. № 21. – С. 12–16.

Конституционный суд Кыргызской Республики. В статье 80 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что судьей Конституционного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее десяти лет. Судьи Конституционного суда Кыргызской Республики избирались Жогорку Кенешем по представлению Президента Кыргызской Республики сроком на пятнадцать лет. Конституционный суд являлся высшим органом судебной власти по защите Конституции Кыргызской Республики и состоял из Председателя, его заместителя и семи судей Конституционного суда.

Пункты 1 статьей 80 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов были изложены в новой редакции, в части избрания судей Конституционного суда. Так, было установлено, что судьи Конституционного суда Кыргызской Республики избираются Законодательным собранием и Собранием народных представителей по представлению Президента Кыргызской Республики **сроком** на пятнадцать лет. В последующих редакциях Конституций Кыргызской Республики норма «сроком на пятнадцать лет» больше не устанавливалась.

Как ранее мы отметили, в тексте Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года не были установлены нормы, связанные с Высшим Арбитражным судом Кыргызской Республики и его органами.

Других отличий, установленных в части судей, полномочий и деятельности Конституционного суда в Конституциях Кыргызской Республики от 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов, по сравнению с Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, нами не установлено.

В пункте 5 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года была введена новая норма, которая установила, что судьи Конституционного суда избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента до достижения предельного возраста (т.е. до достижения 70- летнего возраста).

Также, в данном пункте 5 статьи 83 Конституции Кыргызской

Республики от 23 октября 2007 года была изложена в новой редакции норма, в соответствии с которой Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Конституционного суда и их заместителей сроком на пять лет, из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда, Верховного суда. В данном случае было добавлена норма «сроком на пять лет».

Расширилась и в новой редакция изложена статья 85 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года. Так, было установлено, что Конституционный суд состоит из девяти судей Конституционного суда (ранее в пункте 2 статьи 82 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года было установлено: Конституционный суд Кыргызской Республики состоит из Председателя, его заместителя и семи судей Конституционного суда).

В данном случае в пункт 4 статьи 85 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года не вошли нормы, установленные в пункте 4 и 5 статьи 82 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года слова «иных актов», «и иных актов, основанных на акте» (п. 4), «и иные вопросы» (п. 5).

Верховный суд Кыргызской Республики, военные суды Кыргызской Республики. В статье 80 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что судьей Верховного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее десяти лет. Судьи Верховного суда и Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики избирались Жогорку Кенешем по представлению Президента Кыргызской Республики на десять лет.

Пункты 1 статей 80 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов были изложены в новой редакции, в части избрания судей Верховного суда. Было установлено, что судьи Верховного суда Кыргызской Республики избираются Собранием народных представителей по представлению Президента Кыргызской Республики (также, как и раньше), на десять лет (ст. ст. 80 п.п. 1).

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года статья 83 была расширена. Второй абзац пункта 5 статьи 83 Консти-

туции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года был изложен в старой редакции (как в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, пункт 5 статья 80) – «Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет», но была добавлена новая норма – «в том числе судьей не менее пяти лет».

Помимо этого, была введена новая норма в пункте 5 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, которая установила, что судьи Верховного суда избираются Жогорку Кенешем по представлению Президента, до достижения предельного возраста (т.е. до достижения 70-летнего возраста). В этой связи уместно процитировать члена Верховного суда США Луис Д. Брэндейса, выступившего на судебном процессе Бернет против «Коронадо оил энд гэз компани», (1932 г.), – «Члены суда покорно извлекают уроки из практического опыта и смиренно склоняют головы перед силой более убедительных доводов, признавая, что процесс проб и ошибок, столь плодотворный в физике и естествознании, применим и в отправлении правосудия»[301].

Также, в данном пункте 5 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года была изложена в новой редакции норма, в соответствии с которой Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Верховного суда и их заместителей сроком на пять лет, из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда, Верховного суда. В данном случае было добавлена норма «сроком на пять лет».

Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики. В статье 80 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что судьей Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 35 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее десяти лет. Судьи Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики избирались Жогорку Кенешом по представлению Президента Кыргызской Республики на десять лет.

[301] Исторические решения Верховного суда. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000–0327 Russian. – С. 99.

Пункты 1 статьей 80 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов были изложены в новой редакции, в части избрания судей Высшего Арбитражного суда. Было установлено, что судьи Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики избираются Собранием народных представителей по представлению Президента Кыргызской Республики на десять лет (ст. ст. 80 п.п. 1).

Как ранее мы отметили, в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года и 23 октября 2007 года не были установлены нормы о Высшем Арбитражном суде Кыргызской Республики и его органах, в связи с их упразднением в 2003 году.

Местные суды Кыргызской Республики. В статье 80 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по специальности не менее пяти лет. Судьи местных судов назначаются Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша в первый раз сроком на три года, в последующие – на семь лет.

В пункте 6 статьи 80 Конституцией Кыргызской Республики 18 февраля 2003 года, была установлена аналогичная норма, как и в Конституции от 21 октября 1998 года, но только изложенная в новой редакции. Было установлено, что судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 25 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Судьи местных судов назначались Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сразу сроком на 7 лет (по Конституции от 21 октября 1998 года: в первый раз сроком на три года, в последующие – на семь лет, ст. 80 п.2).

В пункте 5 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, были изложены в новой редакции нормы, в соответствии с которыми было установлено, что: конституционным законом о статусе судей могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей местных судов; судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Нацио-

нального совета по делам правосудия в первый раз сроком на пять лет, а в последующем до достижения предельного возраста; из числа судей местных судов Президент по представлению Национального совета по делам правосудия назначает председателей местных судов и их заместителей сроком на пять лет.

Суды специальной юрисдикции. В Конституциях Кыргызской Республики от 5 мая 1993, 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов были установлены нормы, в соответствии с которыми было запрещено создание и учреждение чрезвычайных, специальных судов и должностей судей (ст.ст. 79 п.п. 2). Основным Законом Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года была установлена норма, в соответствии с которой конституционным законом позволялось учреждать специализированные суды (ст. 79 п. 3).

В пункте 3 статьи 79 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года и в пункте 3 статьи 82 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года было установлено, что создание чрезвычайных судов не допускается.

Суды аксакалов и третейские суды. Следует отметить, что в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года были установлены нормы, в соответствии с которыми по решению собрания граждан, местных кенешев или иного представительного органа местного самоуправления на территории аилов, поселков, городов из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом, учреждались суды аксакалов и третейские суды. Суды аксакалов и третейские суды рассматривали переданные по соглашению сторон на их рассмотрение имущественные, семейные споры и иные предусмотренные законом дела, с целью достижения примирения сторон и вынесения справедливого, не противоречащего закону решения. Решения судов аксакалов и третейских судов могли быть обжалованы в соответствующих судах районов и городов Кыргызской Республики (ст. 85).

В последующем в пунктах 2 статей 79 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов не стало упоминания о третейских судах и о судах аксакалов.

Также слова «третейские суды» не вошли в редакцию статьи 85 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов. В остальном, нормы статей 85 Конституций Кыргызской Республики от 5 мая 1993, 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов идентичны.

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года в главе 6 «Суды и правосудие в Кыргызской Республике» не были введены нормы о судах аксакалов и третейских судах. В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, также не были установлены нормы, связанные с судами аксакалов и третейскими судами, в системе судебной власти Кыргызской Республики.

Конституционно-правовая ответственность судей Кыргызской Республики. В статье 81 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что судьи Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики могут быть отстранены от должности за государственную измену и другие преступления Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов на основании заключения Конституционного суда Кыргызской Республики. Судьи местных судов освобождались от должности по состоянию здоровья, по собственному желанию, по результатам аттестации, за нарушение законности или совершение порочащего поступка, несовместимого с их высоким званием, а также на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда. Судью местного суда можно было привлечь к уголовной ответственности с согласия Конституционного суда Кыргызской Республики.

Статьи 81 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов также содержали идентичные нормы, но по отношению к статье 81 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года они (статьи 81 Конституций 1996 и 1998 г.г.) были расширены и изложены в новой редакции.

Так, в статьях 81 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов было установлено, что судьи освобождаются от должности по состоянию здоровья, по собственному желанию, за совершение преступления на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда и по иным основаниям, предусмотренным законом. Судьи местных судов могут быть освобождены от должности также и по результатам аттестации. Судьи Конституционного суда Кыргызской Республики

могут быть освобождены от должности по представлению Президента Кыргызской Республики большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Судьи Верховного и Высшего Арбитражного судов могут быть освобождены от должности по представлению Президента Кыргызской Республики большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей.

Также новеллой явилось то, что впервые в Конституции Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года было установлено, что привлечение судьи Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики к уголовной, а также к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускалось только с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ст. 80 п. 2).

Статья 81 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года также была значительно расширена, конкретизирована и изложена в новой редакции. Было установлено, что судьи освобождаются от должности по собственному желанию, по состоянию здоровья, за совершение преступления на основе вступившего в законную силу обвинительного приговора суда, а также по иным основаниям, предусмотренным конституционным законом. Судью Конституционного суда Кыргызской Республики, судью Верховного суда Кыргызской Республики можно было освободить от должности по представлению Президента Кыргызской Республики большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (п. 2). Также была установлена новая норма, в соответствии с которой конституционным законом мог быть предусмотрен иной порядок освобождения судей Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики в случаях их ухода в отставку по собственному желанию или по состоянию здоровья (ст. 81 п. 3). Новеллой явилось то, что порядок выдвижения кандидатов на должности судей, их назначения, ротации, освобождения судей местных судов от должности и другие вопросы работы судей местных судов устанавливается конституционным законом (ст. 81 п. 4).

Норма, установленная в пункте 2 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, о том, что «Привлечение судьи Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики к уголовной, а также к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается только с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», была закреплена в пункте 4 статьи 84 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, в новой редакции «Привлечение судей всех судов Кыргызской Республики к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается с согласия Национального совета по делам правосудия» (ст. 84 п. 4 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года).

Также особенности конституционно-правовой ответственности судей Кыргызской Республики рассмотрены Р.Ш. Азыгалиевым. Ниже следуют его выводы, с которыми мы солидарны: во-первых, нормы Конституции Кыргызской Республики не закрепляют конституционно-правовую ответственность судей Кыргызской Республики, что является ее существенным недостатком; во-вторых, конституционно-правовая ответственность судей заключается в возможности их отстранения от должности; в-третьих, основанием для отстранения судьи от должности является им, как уголовного, административного законодательства, а также совершение судьей – проступка судьи, т.е. речь, по сути, идет и об аморальных поступках; в – четвертых, анализ законодательства в сфере судебной власти, свидетельствует о его слабой разработанности, в связи с чем, представляется целесообразным внести соответствующие изменения в законодательство Кыргызской Республики»[302].

Итак, анализ конституционно-правовых основ избрания и назначения судей, статуса, полномочий, конституционно-правовой ответственности судей и судов Кыргызской Республики позволяет нам предложить следующие рекомендации:

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы, в соответствии с которыми судей, а также руководителей судебных

[302] Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 137.

органов будут избирать на совместном заседании обеих палат Жогорку Кенеаша Кыргызской Республики.

2. Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы, регулирующие новые подходы к избранию и назначению судей, оптимальный предельный возрастной ценз, вопросы безупречного поведения и усиления конституционно-правовой ответственности судей Кыргызской Республики.

3. Закрепить в Конституции Кыргызской Республики норму, в соответствии с которой будет предоставлена возможность применить конституционно-правовую ответственность по отношению к судям Кыргызской Республики, совершивших правонарушение и позволяющей отстранение их от должности.

4. Установить Кыргызской Республики норму, в соответствии с которой основанием для отстранения судьи от должности будет является, как нарушение норм уголовного, административного законодательства, а также совершение судьей аморального проступка.

4.3.6. Выборные должностные лица и институты демократии в системе местного самоуправления

Правовой основой избрания, назначения, статуса, полномочий, конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, является Конституция Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», Указы Президента Кыргызской республики (в том числе Указ Президента КР от 10 июня 2008 года УП № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и городов районного значения»), постановления Правительства Кыргызской Республики, Уставы местных сообществ и другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

Седьмые главы Конституций Кыргызской Республики от 5 мая 1993, 17 февраля 1996, 21 октября 1998, 18 февраля 2003 и глава восьмая Основного Закона от 23 октября 2007 годов полностью посвящены местному самоуправлению.

В статье 23 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года[303], было установлено, что граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В статье 93 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 было установлено, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления.

В Конституциях Кыргызской Республики от 5 мая 1993, 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов, было установлено, что граждане избирают … своих представителей в органы местного самоуправления, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избирают депутатов местных кенешей и глав айыл окмоту.

В Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 годов, было установлено, что местное самоуправление осуществляется через местные кенеши и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом. В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, было установлено, что депутаты местного кенеша избираются сроком на 4 года (ст. 95 п. 6).

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, было установлено, что граждане Кыргызской Республики избирают … депутатов местных кенешей (ст. 1 п. 6).

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, было установлено, что местное самоуправление в аилах, поселках, городах, районах, областях осуществляется местными кенешами, избираемыми населением соответствующих территориальных единиц (ст. 92).

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года, было установлено, что председатели аильных и поселковых кенешей являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации (ст. 94). Более того, в пункте 2 статьи 95 было установлено «Местные кенеши районов, городов, областей вправе выразить большинством в две

[303] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года. – Бишкек.– АО «Учкун», 2003. – С. 70.

трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы». Непонятно, кто кому выражал недоверие, если председатели аильных и поселковых кенешей являлись главами местного самоуправления и выполняли функции местной государственной администрации (см. ст. 94). Во всяком случае, председатель «сидел на трех стульях».

Статья 95 Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, установила, что депутат местного кенеша избирается сроком на 4 года и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и результаты голосования в местном кенеше (ст. 95). В пункт 2 статьи 95 в Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года не вошло понятие «местные кенеши областей», которое имело место в пункте 2 статьи 95 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 года.

До Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года депутаты местных кенешей избирались сроком на 5 лет, а главы местного самоуправления (айыл окмоту) – на 4 года, в соответствии с нормами, установленными в Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5, а также Кодексом о выборах в Кыргызской Республике. Была проблема в различии сроков в их избрании и освобождении. С установлением нормы об избрании депутатов местного кенеша сроком на 4 года они сравнялись со сроками избрания глав местного самоуправления аила и поселка. Тем более, необходимо отметить, что глава местного самоуправления аила, поселка являлся выборным должностным лицом на соответствующей территории, руководителем айыл окмоту и выполнял функцию председателя аильного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса, вплоть до 2008 года. Не будучи депутатом аильного, поселкового кенешей, глава местного самоуправления аила, поселка становился автоматически председателем аильного, поселкового кенешей (ст. 44)[304]. Глава местного самоуправления аила, поселка, являясь одновременно пред-

[304] Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике / Учебно. – метод. пособие. Э.Н. Ракимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. – Б.: ПКО «Салам», 2005. – С. 349.

седателем аила, поселка являлся, как бы сам планировал, сам исполнял и сам себе отчитывался о проделанной работе. Такие коллизии и казусы имели место во многих местах Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, в том числе и в самом названии закона.

В Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года, было установлено – управление делами местного значения осуществляется через местные кенеши и другие органы, формируемые самим населением в установленном законом порядке (ст. 92 п. 1).

Представительный орган местного самоуправления – выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения. Представительными органами местного самоуправления в аильных округах, поселках, городах и районах являются местные кенеши (ст. 2)[305], формируются сроком на четыре года.

В Кыргызской Республике установлены следующие местные кенеши: кенеши аильных округов; поселковые кенеши; городские кенеши; районные кенеши (опять таки в противоречие Конституции, где нет понятий район и область). Местные кенеши состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей определяется Кодексом о выборах в Кыргызской Республике.

Численный состав местных кенешей различный. В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года устанавливается с учетом численности населения соответствующей административно-территориальной единицы следующий примерный численный состав местных кенешей: кенеши городов республиканского значения – 30-45 депутатов; кенеши городов областного значения – 25–35 депута-

[305] Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // "Эркин-Тоо". – 6 июня – 2008 – № 40 – 41. /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 44.

тов; районные кенеши – 25–30 депутатов; кенеши городов районного значения – 15–25 депутатов; поселковые кенеши и кенеши аильных округов – 9–21 депутат. Численный состав поселкового, городского кенеша и кенеша аильного округа устанавливается уставом местного кенеша в соответствии с частью 1 настоящей статьи (ст. 22).

В Конституциях Кыргызской Республики от 5 мая 1993, 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов, не были установлены нормы об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года статья 94 была расширена и изложена в новой редакции: систему органов и должностных лиц местного самоуправления образуют: главы аильных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенеши – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии – исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; иные должностные лица и органы (ст. 94). Таким образом, появилась новая конституционная муниципальная должность (или муниципальный служащий) – главы аильных округов.

Новеллой явилось то, что в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года появился новый конституционный орган местного самоуправления, неизвестный ранее – аильный округ. Однако в Конституции не было дано понятие, что это за орган местного самоуправления. Аналогично и в новой редакции Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года не была дана точно, четко, исчерпывающе дефиниция «аильный округ».

В статье 2 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года дано следующее понятие – глава аильного округа – выборное должностное лицо, руководитель айыл окмоту. Получилось глава аильного округа – руководитель айыл окмоту. Совершенно очевидно, что это глава территории, а не конторы (органа управления). Очередная коллизия.

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года определено, что исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются мэрия, айыл окмоту, городские и поселковые управы.

В статье 2 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлены следующие понятия и термины: выборное должностное лицо местного самоуправления – гражданин, избранный непосредственно населением или местным кенешем; глава города районного значения – выборное должностное лицо, руководитель городской управы; глава поселка – выборное должностное лицо, руководитель поселковой управы; глава аильного округа – выборное должностное лицо, руководитель айыл окмоту; айыл башчысы – назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту; мэр – выборное должностное лицо города республиканского или областного значения, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления; мэрия – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии города входят структурные и территориальные подразделения (ст. 2).

Выборы мэра города республиканского и областного значения осуществляются депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых Президентом, как правило, на альтернативной основе. Выборы мэра города назначаются Президентом. Порядок проведения выборов мэра города республиканского и областного значения устанавливается законодательством Кыргызской Республики. Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша. Избранный мэр города утверждается Указом Президента с выдачей соответствующего удостоверения.

Порядок вступления в должность главы города районного значения и главы поселка также установлен также и в Указе Президен-

та Кыргызской Республики от 10 июня 2008 года № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и городов районного значения»[306].

Далее в статье 41 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлено, что глава города районного значения и глава поселка избираются депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района акимом по согласованию с главой государственной администрации области губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления (Национальным агентством Кыргызской Республики по делам местного самоуправления). Выборы главы города районного значения и главы поселка назначаются Президентом (ст. 41).

Глава аильного округа избирается депутатами аильного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района – акимом, по согласованию с главой государственной администрации области – губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Выборы главы аильного округа назначаются Президентом. Порядок проведения выборов глав аильных округов устанавливается законодательством Кыргызской Республики (ст. 47)., а также Указом Президента Кыргызской Республики от 10 июня 2008 года № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и городов районного значения». Таким образом, отныне главы аильных округов, поселков и городов районного значения стали избираться депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации. Ранее, на протяжении 15 лет, главы айыл окмоту избирались на свободных выборах, проводимых общим, тайным, пря-

[306] Указ Президента КР от 10 июня 2008 года УП № 203 "О порядке представления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и городов районного значения". – hhtt: // www. Toktom.kg

мым, равным голосованием в соответствии с нормами, установленными Конституциями прежних лет.

В целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктов по решению кенешей аильных округов могут введены должности айыл башчысы (староста аила). Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций. Айыл башчысы назначается главой аильного округа с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим (ст. 50).

В целях самоорганизация граждан по месту их жительства – на части территории аила, поселка, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения создаются территориальное общественное самоуправление (ТОС). ТОС осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах, не противоречащих Конституции, настоящему Закону и иным законам Кыргызской Республики.

Эффективными формами прямого волеизъявления населения являются сход граждан и курултай. В статье 54 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлена норма, в соответствии с которой местные сообщества могут проводить собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления, для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества.

С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултаи местных сообществ. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций»[307]. Тем не менее, эти формы

[307] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 66.

непосредственной и представительной демократии хотя и не влияют на прямое решение вопросов государственной и местной жизни, они позволяют оказывать влияние на процесс принятия решений.

Как ранее мы отметили, курултай является одним из самых действенных, эффективных и древнейших (Чингисхан был провозглашен императором на Курултае в 1206 году[308]) форм народовластия. Однако, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года, решения курултая носят всего лишь рекомендательный характер (ст. 55). На наш взгляд, эта норма нивелирует историческую суть проведения курултаев.

Для нашей темы здесь главное то, что граждане Кыргызстана в форме прямого волеизъявления непосредственно участвуют в решении наиболее важных вопросов государственного и местного значения. Именно здесь происходит подлинное, непосредственное свободное волеизъявление граждан, участие граждан в системе народовластия.

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года не были установлены нормы, связанные с конституционно-правовой ответственностью выборных должностных лиц и органов местного самоуправления.

Нормы статьи 95 Конституции Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 года идентичны с нормами статьи 95 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года. Но были установлены дополнительно 5 пункты в статьях 95 Конституций Кыргызской Республики от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 года, где было установлено, что местные кенеши и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности (ст. ст. 95).

В Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, впервые было установлено, что органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, перед местным сообществом – за

[308] Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече, 2008. – С. 48.

результаты своей деятельности. Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления (ст. 96).

В Законе Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года, установлены соответствующие нормы, в части освобождения от должности мэра города, главы города районного значения и главы поселка, главы аильного округа и др.

В случае выражения недоверия главе аильного округа депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации района аким вправе принять решение об освобождении его от занимаемой должности либо не согласиться с решением местного кенеша. В случае повторного выражения недоверия главе аильного округа депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации района – аким освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Президентом о назначении новых выборов главы аильного округа. В случае досрочного освобождения от должности главы аильного округа, до избрания нового главы его обязанности исполняет заместитель главы аильного округа (ст. 47)

Итак, подведя итоги, можно отметить, что конституционно-правовые основы избрания, назначения,' статуса, полномочий, конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, до настоящего времени еще не оптимизированы. Необходимо реформировать систему органов местного самоуправления, составить Реестр высших должностных лиц органов местного самоуправления, создать эффективную систему их выборов, назначения и конституционно-правовой ответственности, а также:

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму, в соответствии с которыми глав аильных округов (после укрупнения, сокращения их количества), будут избирать на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Установить в соответствующем законе нормы, которые позволят четко разграничить функции и полномочия между органами местного

самоуправления и органами государственного управления.

3. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму, в соответствии с которой старост сел и поселков будут избирать члены местного сообщества соответствующего населенного пункта, на сходах граждан, тайным голосованием, сроком на 4 года.

3. Разработать и принять Кодекс о государственном управлении и местном самоуправлении. Объединить законы Кыргызской Республики «О государственной службе» и «О муниципальной службе». Четко прописать дефиниции о местном самоуправлении (в целях исключения коллизий), нормы, регулирующие выборы, назначение высших должностных лиц органов местного самоуправления.

4. Установить в Конституции Кыргызстана конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления и их высших должностных лиц.

4.3.7. Политические права и свободы граждан в системе народовластия в Кыргызской Республике

В данной части мы рассмотрим политические права и свободы граждан, входящих в первую группу институтов системы народовластия.

Народовластие предполагает юридические возможности участия граждан в управлении делами общества и государства. Конституция Кыргызской Республики и другие нормативные правовые акты закрепляют политические права и свободы граждан, обеспечивающие их реализацию в осуществлении народовластия.

Демократизм Кыргызстана выражается, прежде всего, в правовом положении человека и гражданина, в том числе в нормах, устанавливающих право их участия в управлении делами государства, избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, создавать общественные объединения и политические партии.

Мы разделяем точку зрения Бидильдаевой Г.А., которая утверждает, что «Отношения «политические права и свободы граждан и государство» должны рассматриваться в плоскости «политические права и демократия»[309].

[309] Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 45.

В отличие от основных личных прав и свобод, которые «принадлежат каждому от рождения; свободы и права человека являются действующими; они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом»,[310] политические права и свободы связаны с «обладанием гражданством государства. Это различие отражает Конституция, адресуя личные права каждому, политические – гражданам»[311].

Бидильдаева Г.А. сформулировала дефиницию «политические права и свободы граждан». Согласно определению, данному Бидильдаевой Г.А., «политические права и свободы граждан – это наиболее значимые конституционные права и свободы, обеспечивающие участие граждан в управлении делами государства и осуществлении власти, а также гарантию иных прав и свобод человека и гражданина». Однако, как отмечает Бидильдаева Г.А., в теории конституционного права отсутствует понятие «политические права и свободы граждан»[312].

Как развитие положений, установленных в Законе «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Киргизской ССР» от 12 апреля 1990 года, следует считать принятие 1 февраля 1991 года Закона «Об общественных объединениях», в котором было закреплено право граждан на объединение, свободу создания общественных объединений и участие граждан через них в управлении государством и обществом[313].

Конституции Кыргызстана 1996 и 1998 годов установили, что «полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения является обязанностью государства, всех его органов и должностных лиц» (ст. 38 п. 1).

[310] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек. – 2007. № 21. – С. 62.

[311] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С. 135.

[312] Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 44-45.

[313] Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1991. № 3. Ст. 111.

Конституции Кыргызстана 2003, а также от 9 ноября 2006 года и от 30 декабря 2006 годов (прим.: Конституции от 9 ноября 2006 года и от 30 декабря 2006 годов были отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в сентябре 2007 года) установили, что «полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения является обязанностью государства, всех его органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц» (ст. 38 п. 1; ст. 21, ст. 40).

Впервые в Конституции Кыргызстана 2003 года было установлено, что контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике возложено на Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики (ст. 40 п. 2)[314].

Впервые в Конституции Кыргызской Республики от 9 ноября и от 30 декабря 2006 года были установлены нормы, в соответствии с которыми в Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации (ст. 13 п. 4).

Все эти новеллы нашли отражение и в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, это право: создавать политические партии, объединения, общественные организации; обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам; участвовать в обсуждении и принятии законов, решений республиканского и местного значения; законодательной инициативы; избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; участвовать в выборах, референдумах (курултаях, сходах граждан); мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикеты; создавать суды аксакалов; обращаться в суды, в том числе в международные суды; участия в отправлении правосудия и др.

Некоторые авторы считают, что право участвовать в управлении (иногда – в делах) обществом и государством, – это не конкретное право, а общий принцип, имеющий множество форм (выборы, референдум и т.д.) и предполагающий другие конкретные права[315].

[314] Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40. – Бишкек.– АО «Учкун», 2003. – С. 74.

Всеобщие выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также референдумы предоставляют народу уникальную возможность контроля за деятельностью этих органов вплоть до смены правителей»[316].

Конституционные положения о праве граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления детализированы в Кодексе Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принятом референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике от 23 октября 2007 года № 158»)[317].

Важной формой участия граждан в осуществлении народовластия на местах является местное самоуправление, которое осуществляется в ходе выборов депутатов местных кенешей (ст. 1 п. 6 Конституции Кыргызстана): кенешей аильных округов, поселковых кенешей, городских кенешей и районных кенешей[318].

Обеспечению реализации и защиты прав граждан на доступ к информации, служат законы Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года, «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года, а также Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных

[315] Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994. – С. 28.

[316] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е. изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2002. – С. 220.

[317] Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике от 23 октября 2007 года № 158, «Кыргызполиграфкомбинат». – Бишкек – 2007. – 292 с.

[318] Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «M Maxima». – Бишкек. – 2008. – С. 15

органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года[319].

Порядок их создания, основные права, гарантии этих прав, их защита, ответственность политических партий и общественных объединений, их участие в общественно-политической жизни государства определены в законе Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года[320] и Кодексе Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике (2007 г.). В Ст. 25 Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике отмечается, что избирательные блоки могут образовываться не менее чем двумя политическими партиями; политическая партия, входящая в состав избирательного блока, в период проведения выборов не может входить в другой избирательный блок; решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) политической партии[321].

Вместе с тем, в прессе все чаще стали появляться публикации, где отмечается об ущемлении прав политических партий, о возникновении проблем при перерегистрации, тогда как отдельные партии регистрируются за один день и т.д.[322]

Особую форму имеет пикетирование, которое являет собой «публичное выражение коллективного или индивидуального мнения, без шествий и звукоусиления, путем размещения у пикетируемого объекта граждан с плакатами, другими изобразительными средствами. Пикеты возле высших органов государственной власти (у парламента) обычно разрешены, но на определенном удалении»[323]. 5

[319] Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213; Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года № 240 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Maxima». – Бишкек. – 2008. – С. 147, 162, 180.

[320] Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50. ИПС «Мамлекет», ИЦ «Токтом».

[321] Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. Принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года № 158/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики».– Издательство ОАО «Эркин -Тоо». Бишкек. – С. 125.

[322] И у «Ак-Шумкара» проблемы // D№ …, 21 января 2009 года, С. 3.

[323] Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие/ Отв. Ред. В.Е. Чиркин. –

августа 2008 года была принята новая редакция Закона Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»[324].

Существует интересная, на наш взгляд, дефиниция «перехват власти», которая означает «захват власти кем-нибудь на ходу, в процессе ее развития из рук другого субъекта с ограничением его (части или всего круга) предыдущих прав и полномочий»[325]. До настоящего времени продолжается осмысление событий 24 марта 2005 года. Авторы книги «Народная революция» утверждают, что мартовская революция прошла долгий, мучительный путь и свершилась благодаря усилиям различных слоев кыргызского общества[326].

Первоначально в 2006 году Указом Президента Кыргызской Республики 25 марта был установлен ежегодно отмечаемым национальным праздником Кыргызстана, а затем в 2007 году Законом Кыргызской Республики – «Днем народной революции»[327].

Наблюдается тенденция к снижению уровня респондентов, которые считали, что для Кыргызстана полезно иметь активную оппозицию[328].

30 декабря 2008 года киргизская оппозиция объявила о создании Объединенного народного движения, целью которого являются досрочная отставка Президента и коренное изменение политической системы в стране. Единого лидера у оппозиции пока не будет, а координацией ее деятельности займется политбюро из 11 человек[329]. В январе 2009 года оппозиция образовала Комитет против политических репрессий[330].

М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 154.

[324] Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» от 23 июля 2002 года № 120 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 5 августа 2008 года № 192).

[325] Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 215.

[326] Кыргызстан: Элдик революция. 24-март 2005 – Народная революция/Туз. П.Ш. Казыбаев ж.б. – Б.: Учкун, 2006. – 416 б.

[327] Закон Кыргызской Республики от 17 марта 2008 года № 21 «О внесении дополнения и изменения в Трудовой кодекс Кыргызской Республики», "Эркинтоо" от 18 марта 2008 года № 20.

[328] Национальный опрос Кыргызской Республики октябрь 2008// International Republican Institute, Baltic Surveys/The Gallup Organization. Бишкек. – 2008. – 69 с.

[329] Орозалиев Б. От киргизского политбюро. Оппозиция Киргизии объединилась.// Белый парус, № 68, 2008. – 30 декаб. С. 7.

[330] Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С. 4.

Важным является и то, что «около половины от числа опрошенных читателей ИА «24 kg» не намерены вступать в политические партии, существующие в Кыргызстане»[331]. Газета «Агым», близкая к представителям власти, и «Жаны Ордо» на своих страницах недопустимо вмешиваются в личную жизнь политиков, нарушая их право на частную жизнь. Еще два – три года назад такого не было[332]. «К сожалению, наша политическая культура деградирует, партии выродились в клановые либо корпоративные группировки, борющиеся за власть. Но никого, по большому счету, не волнует дальнейшая судьба республики»[333].

Конституция требует от общественно-политических объединений недопущения действий, направленных на нарушение общественного согласия. Аналогичные положения содержаться в законах «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 и Кодексом Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике (2007 г.), «Об общественных объединениях»[334] и др.

В 2007 году протестные настроения в Кыргызстане сохранялись на критическом уровне. По сообщению пресс-службы МВД об итогах 2007 года в Кыргызстане прошли 426 митингов и шествий, которые МВД отнесло к несанкционированным[335].

В ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах сказано, что это право может быть ограничено в целях защиты интересов государственной или общественной безопасности, порядка, охраны здоровья и прав граждан[336].

Итак, в целом во всех вариантах Конституций Кыргызской Республики были установлены, в той или иной степени нормы, согласно которым каждый в Кыргызской Республике имел политические права и свободы, которые были реализованы в политической жизни государства.

[331] www. 24. kg. // Общество – 01. 12 – 2008.
[332] Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С. 4.
[333] Сариев М. // Вечерний Бишкек, 2009, – 27 января.
[334] Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111. – ИПС «Мамлекет», ИЦ «Токтом».
[335] Сообщение информационного агентства АКИpress. 2 января 2008 г. // См. веб-сайт http: //kg. Akipress. Org|news|50327.
[336] Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма – Инфра–М., 2000. – С. 59.

Анализ конституционно-правовых основ и генезиса политических прав и свобод граждан, установленных в Конституциях Кыргызской Республики 1993, 1996, 1998, 2003 годов, от 8 ноября и 30 декабря 2006 года, а также в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года позволил сделать следующие выводы и рекомендации.

1. В теории конституционного права отсутствует понятие «политические права и свободы граждан». Необходимо представить в Конституции Кыргызской Республики дефиницию «политические права и свободы граждан».

Мы считаем, что «политические права и свободы» – это наиболее значимые конституционные права и свободы граждан самым непосредственным образом связанные с организацией и осуществлением политической власти в государстве и являющихся способом привлечения каждого гражданина к народовластию. Это такие политические права и свободы граждан, как: в управлении делами государства; свободы печати и информации; избирать и быть избранными; законодательной инициативы (народная инициатива); на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе граждан на объединение, политические партии; на мирные собрания и публичные манифестации; с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации»; на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; на обращение в суд, а также гарантию иных прав и свобод человека и гражданина.

2. В Конституциях Кыргызской Республики от 9 ноября и 30 декабря 2006 года (были отменены решением Конституционного суда Кыргызской Республики в сентябре 2007 года), не были установлены

нормы, согласно которым граждане Кыргызской Республики имели право участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей; в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. Вместо этого была включена новая норма, в соответствии с которой граждане Кыргызской Республики, их объединения вправе осуществлять любые действие и деятельность, кроме запрещенных и ограниченных Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Также следует заметить, что ранее, в Конституции Кыргызской Республики 2003 года существовала норма, определяющая, что «Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей». В новой редакции Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года эта норма отсутствует. На наш взгляд, наличие права участвовать в управлении делами государства позволило бы развить содержащиеся в статье 1 Конституции положения о народовластии, праве участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, которые носят обобщенный, декларативный характер.

3. С 1994 года в Конституциях Кыргызской Республики устанавливается норма, согласно которой граждане Кыргызской Республики имеют право не только избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и участвовать в референдуме по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики.

4. Впервые в Конституции Кыргызстана 2003 года было установлено, что контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике возложено на Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики.

5. Впервые в Конституции Кыргызской Республики от 9 ноября и от 30 декабря 2006 года были установлены нормы, в соответствии с которыми в Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации.

6. В соответствии с нормами Конституций Кыргызской Республики 1996 и 1998 годов граждане Кыргызской Республики избирали Президента, депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша и своих представителей в органы местного самоуправления. С принятием Конституции Кыргызской Республики в 2003 года, граждане Кыргызской Республики стали избирать вместо двухпалатного, однопалатный Жогорку Кенеш, состоящий из 75 депутатов, избираемый по партийным спискам.

7. До настоящего времени отсутствует именно конституционный закон о референдуме.

8. Конституция 2003 года предоставила гражданам право проводить ***народные курултаи.*** Конституция Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года предоставила гражданам Кыргызской Республики проводить народные курултаи, по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам.

9. С 1993 года в Конституциях Кыргызстана устанавливались нормы, в соответствии с которыми граждане Кыргызской Республики имели право на равный доступ к государственной службе, а с 2003 года и к муниципальной службе. Более того, в Конституции Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года было установлено, что «на всех уровнях и ветвях власти должны приниматься лица с чистыми помыслами, знающие свое дело и свято соблюдающие интересы Отечества».

10. В Конституциях Кыргызской Республики 1993, 1996 и 1998 годов отсутствовали нормы, позволяющие гражданам Кыргызской Республики иметь право направлять личные и коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок. Только в Конституциях Кыргызской Республики 2003 года, от 9 ноября и 30 декабря 2006 года были установлены нормы, в соответствии с которыми граждане Кыргызской Республики имели право направлять личные и коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции были обязаны рассмотреть эти обращения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок.

11. В Конституции Кыргызстана от 23 октября 2007 года наиболее полно закреплены политические права и свободы граждан. Конституция Кыргызской Республики ограничивается краткими нормами о признании политического многообразия, возможностью создавать политические партии и участвовать в государственных делах. Гораздо шире представлены нормы запретительного характера (Ст. 8)[337].

12. Впервые были приняты законы Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (2006 г.), «О порядке рассмотрения обращений граждан» (2007 г.), а также Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года.

13. Во всех Конституциях Кыргызской Республики (1993, 1996, 1998, 2003, от 9 ноября и 30 декабря 2006, а также от 23 октября 2007 годов) было установлено, что в Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения.

14. Все Конституции Кыргызской Республики (1993, 1996, 1998, 2003, от 9 ноября и 30 декабря 2006, от 23 октября 2007 годов, с небольшой редакцией: слово «иностранных» было заменено на «других государств» в Конституции 1998 года (ст. 8); добавлены слова «их представительств и филиалов, преследующих политические цели» в статье 8 Конституции от 9 ноября 2006 года) запретили: слияние государственных и партийных институтов, а также подчинение государственной деятельности партийным программам и решениям; образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях и организациях (государственные служащие вправе осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью); членство в партиях и выступления в поддержку какой-либо политической партии военнослужащих, работников органов внутренних дел, национальной безопасности,

[337] Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 60.

юстиции, прокуратуры и судов; создание политических партий на религиозной основе, религиозные организации не должны преследовать политические цели и задачи; деятельность иностранных политических партий.

15. Отличием Конституции Кыргызской Республики 2003 года явилось то, что положения последнего абзаца пункта 4 статьи 8 были изложены в новой редакции и дополнены словами «наносящих ущерб конституционному строю, государственной и общенациональной безопасности» тем самым, запретив образование и деятельность политических партий, общественных объединений, религиозных и иных организаций, наносящих ущерб конституционному строю, государственной и общенациональной безопасности.

16. Введение в Конституцию Кыргызской Республики и в Кодекс Кыргызской Республики о выборах избрание 90 депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам, избираемых по единому избирательному округу, сыграло определенную роль в повышении активности политических партий. Логическим следствием явилось то, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики сформирован по партийным спискам.

17. В Конституциях Кыргызской Республики 1993, 1996, 1998 годов установлено, что каждый в Кыргызской Республике имеет право «собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». В Конституциях Кыргызской Республики 2003, от 9 ноября 2006 и от 23 октября 2007 годов эти положения расширены и представлены в новой редакции. Так, в пункте 14 статьи 16 Конституции 2003 года и статье 25 Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года установлено, что «Граждане Кыргызской Республики имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления органов исполнительной власти (в Конституции от 9 ноября 2006 года, слово «исполнительной» было заменено на «государственной») или органов местного самоуправления.

18. 5 августа 2008 года была принята новая редакция Закона Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», тем самым, создав правовую основу для политической активности граждан Кыргызстана.

19. Наблюдается тенденция к снижению уровня респондентов, которые считали, что для Кыргызстана полезно иметь активную оппозицию (IRI).

20. Около половины от числа опрошенных читателей ИА «24 kg» не намерены вступать в политические партии, существующие в Кыргызстане.

21. С точки зрения правового обеспечения Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года сегодня уже не отвечает современным требованиям, предъявляемым к политическим партиям в современных условиях. Необходимо принять новый Закон о политических партиях и их объединениях, закрепив в нем демократические нормы и принципы политических прав и свобод граждан Кыргызстана.

В новый закон о политических партиях необходимо ввести положения: об увеличении минимальной численности членов партий; установлении принципа фиксированного членства; о закреплении гарантий сохранения партиями минимального числа ее членов после регистрации в органах юстиции; об обязанностях партии и ее членов; о мерах ответственности в случае невыполнения партиями правовых требований; о повышении требований к программам партий, в части их соответствия принципам конституционного строя Кыргызстана, возможности принятия партиями политических мер в случае победы их представителей на выборах и т.д. Следует также законодательно закрепить нормы об ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение политических прав и свобод граждан.

22. Также необходимо систематизировать и повысить эффективность работы Аппарата *Омбудсмена (Акыйкатчы)* Кыргызской Республики по контролю за соблюдением политических прав и свобод гражданина в республике.

23. Анализ политических прав и свобод, установленных в конституциях, в том числе в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, показал, прежде всего, что права и свободы человека, изложенные в двух разделах в Конституции не сгруппированы и изложены без системно и не структурировано, все нормы

смешались – политические, экономические, социальные и т.д., разбросаны в разных статьях и разделах.

24. Также следует четко прописать конституционно-правовую ответственность политических партий и иных общественных объединений в кыргызском законодательстве: в виде следующих санкций: предупреждение; приостановление деятельности; ликвидация по решению суда.

Так, например, нормы, регулирующие политические права и свободы граждан, не систематизированы и собраны воедино, а установлены в разных статьях (ст. 8, ст. 13, ст. 14, ст. 21, ст. 25, ст. 30) Конституции Кыргызской Республики.

В этой связи необходимо внести изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, четко изложив в отдельной статье политические права и свободы граждан, систематизировав и сгруппировав их по направлениям: право граждан на участие в управлении делами государства; свобода печати и информации; право граждан избирать и быть избранными; право граждан на законодательную инициативу (народная инициатива); право граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; право на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе; право граждан на объединение, политические партии; право граждан на мирные собрания и публичные манифестации; право граждан с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации»; право граждан на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; право граждан на обращение в суд.

Данные предложения по совершенствованию норм Конституции Кыргызстана по вопросам политических прав и свобод гражданина, а

также Закона Кыргызской Республики «О политических партиях» будут направлены на усиление государственного аспекта в деятельности партий, укрепление партий в качестве политико-правового института, повышение их политической ответственности, а также полноценное и эффективное участие в политической жизни государства.

Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовые основы и генезис политических прав и свобод граждан, установленных в Конституциях Кыргызской Республики.

Итак, деятельность институтов системы народовластия, органов государственной власти, органов государственного и муниципального управления любого государства должна быть направлена, прежде всего, на эффективное экономическое и социально-политическое развитие. Этот принцип является основополагающим в силу решающего значения экономики, социальной и политической сферы для прогресса общества.

На наш взгляд, эффективная система народовластия, демократическое государственное управление и местное самоуправление – это есть управление, которое дает возможность раскрыть свои способности каждому члену общества. В этой связи, необходимо, прежде всего, приложить максимальные усилия для создания оптимальной и эффективной системы народовластия в Кыргызстане.

Вместе с тем, анализ также показал, что Президент Кыргызской Республики имеет в настоящее время широкие полномочия, установленные в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007, года по назначению и освобождению высших должностных лиц государственной власти.

В соответствии с нормами, установленными в Конституции Кыргызской Республики от 23 октября 2007 года, Президент Кыргызской Республики, является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики, символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, свобод и прав человека и гражданина. Именно Президент, располагая соответствующими полномочиями, имеет непосредственное отношение к процедуре избрания, назначения, освобождения, установлению, обеспечению соблюдения конституционно-правовой ответственности руководителей органов государственной власти Кыргызской Республики.

В соответствии с Конституцией Президент Кыргызской Республики: назначает выборы и референдумы; назначает и освобождает Премьер-министра и членов Правительства, руководителей административных ведомств, иных органов исполнительной власти; назначает и освобождает руководителей центральных органов государственной власти Кыргызской Республики; назначает и освобождает глав местных государственных администраций; образует и возглавляет Совет безопасности и иные координационные органы; формирует подчиненные ему Службу государственной охраны и Национальную гвардию; образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей; представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда; по предложению Национального совета по делам правосудия представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда; назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов; назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; назначает по предложению Генерального прокурора заместителей Генерального прокурора; освобождает их от должности; является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики, определяет, назначает и смещает высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики; обеспечивает осуществление полномочий государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, утверждает по предложению Премьер-министра положения о них; назначает и освобождает их руководителей и заместителей руководителей; вносит кандидатуры в местные кенеши городов республиканского и областного значения, для избрания депутатами мэров городов и т.д. Всего по Конституции Президент назначает и освобождает более 200 руководителей органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики.

Именно Президент, а также все органы государственной власти должны быть заинтересованы в установлении в Конституции принципа разделения власти, создании эффективной системы народовла-

стия, оптимальной системы организации государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, проведении эффективной административно-территориальной реформы и четкого разграничения функций и полномочий между органами государственной власти, органами государственного управления и местного самоуправления, что в конечном результате приведет к эффективному государственному менеджменту. Можно с полным убеждением отметить, что в руках Президента сосредоточились чрезмерно широкие полномочия, как по назначению, освобождению руководителей органов государственной власти Кыргызской Республики, так и обеспечению их деятельности и контроля за их деятельностью.

Итак, проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и рекомендации. Нам представляется, что необходимо в Основной Закон внести изменения и дополнения, позволяющие четко разграничить полномочия между Президентом и органами государственной власти, по вопросам назначения, и освобождения, как органов государственной власти, так и руководителей центральных органах государственной власти Кыргызской Республики, не нарушая принципа разделения власти и системы сдержек и противовесов, установить реальную их конституционно-правовую ответственность. Только в таком случае будет обеспечена эффективная система народовластия, организации государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, что в конечном результате приведет к эффективному государственному менеджменту и социально-экономическому развитию республики. В этой связи необходимо:

1. Представить в Конституции Кыргызской Республики дефиницию «политические права и свободы граждан». Политические права и свободы – это наиболее значимые конституционные права и свободы граждан самым непосредственным образом связанные с организацией и осуществлением политической власти в государстве и являющихся способом привлечения каждого гражданина к народовластию, посредством следующих политических прав и свобод граждан: в управлении делами государства; свободы печати и информации; избирать и быть избранными; законодательной инициативы (народная инициатива); на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе граждан на объединение, политические партии; на мирные собрания и публичные манифестации; с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации»; на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; на обращение в суд, а также гарантию иных прав и свобод человека и гражданина и др.

2. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму, согласно которой граждане Кыргызской Республики будут иметь право участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей;

3. Внести изменения и дополнения в конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года, предусмотрев в нем четкую конституционно-правовую ответственность граждан, органов государственного управления и местного самоуправления, должностных лиц, задействованных в подготовке и проведении референдума.

4. Принять новый Закон о политических партиях и их объединениях, закрепив в нем демократические нормы и принципы политических прав и свобод граждан Кыргызстана. В новый закон о политических партиях необходимо ввести положения: об увеличении минимальной численности членов партий; установлении принципа фиксированного членства; о закреплении гарантий сохранения партиями минимального числа ее членов после регистрации в органах юстиции; об обязанностях партии и ее членов; о мерах ответственности в случае невыполнения партиями правовых требований; о повышении требований к программам партий, в части их соответствия

принципам конституционного строя Кыргызстана, возможности принятия партиями политических мер в случае победы их представителей на выборах и т.д. Следует также законодательно закрепить нормы об конституционно-правовой ответственности граждан, а также должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение политических прав и свобод граждан.

5. Сгруппировать и системно изложить в Конституции Кыргызской Республики все нормы – политические, экономические, социальные и т.д., чтобы избежать разбросанности их в разных статьях и разделах. В этой связи внести изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, четко изложив в отдельной статье политические права и свободы граждан, систематизировав и сгруппировав их по следующим направлениям: право граждан на участие в управлении делами государства; право на свободу печати и информации; право граждан избирать и быть избранными; право граждан на законодательную инициативу (народная инициатива); право граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; право на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе; право граждан на объединение, политические партии; право граждан на мирные собрания и публичные манифестации; право граждан с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации»; право граждан на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; право граждан на обращение в суд.

6. Четко прописать в Основном Законе Кыргызской Республики конституционно-правовую ответственность политических партий и иных общественных объединений в виде следующих санкций: предупреждение; приостановление деятельности; ликвидация по решению суда.

Данные предложения по совершенствованию норм Конституции Кыргызстана по вопросам политических прав и свобод гражданина, а также Закона Кыргызской Республики «О политических партиях» позволят усилить государственный аспект в деятельности партий, укрепить партии в качестве политико-правового института, повысить их политическую ответственность, а также их полноценное и эффективное участие в политической жизни государства.

4.4. Концептуальные основы оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике

Стабильность Конституции и законов. В целях создания стабильной Конституции Кыргызской Республики – документа на все времена (образец – Конституция США), необходимо образовать Государственную комиссию и экспертную группу, с тем, чтобы они, в течение 1-2 лет разработали оптимальный вариант проекта Основного Закона, вынесли на всенародное обсуждение и приняли Конституцию на заседании обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

При этом предусмотреть закрепление в проекте Конституции следующих норм, создающих эффективную, демократическую систему народовластия: обеспечение стабильности Конституции и законов; наличие эффективной демократической системы народовластия: создание оптимальных основ конституционного строя и формы правления; организация и проведение эффективных выборов и референдумов; установление демократических политических прав и свобод граждан; создание оптимальной системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; предусматривают четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти, четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления; проведение оптимальной административно-территориальной

реформы и устройства, переход на трех уровневую систему государственного управления и местного самоуправления; установление эффективных межбюджетных отношений; формирование компетентных управленцев XI века; закрепление в Конституции Кыргызской Республики Реестра высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики, а также реальной и эффективной конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц; установление – Президент Кыргызской Республики – глава Правительства Кыргызской Республики. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – двухпалатный, состоящий из Собрания народных представителей и Законодательного собрания; Правительство Кыргызской Республики имеет в структуре всего 14 республиканских органов (министерств); закрепление реальной и эффективной конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, высших должностных лиц Кыргызской Республики; установление 3-уровневого управления в республике и т.д.

Политические права и свободы граждан в проекте Основного закона изложить системно в следующей последовательности, четко изложить в отдельной статье политические права и свободы граждан, систематизировав и сгруппировав их по направлениям: право граждан на участие в управлении делами государства; свобода печати и информации; право граждан избирать и быть избранными; право граждан на законодательную инициативу (народная инициатива); право граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; право на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе; право граждан на объединение, политические партии; право граждан на мирные собрания и публичные манифестации; право граждан с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации»; право граждан на ознакомление в

органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; право граждан на обращение в суд.

Также закрепить в проекте Конституции Кыргызской Республики четкое разграничение функций и полномочий внутри органов государственного управления, между органами государственного управления и местного самоуправления. Нам представляется, что для нашей маленькой республики, с населением 5,2 млн. чел. достаточно не более 14 министерств, т.е. республиканских органов государственного управления; на промежуточном уровне не более 20 районов (см. Табл. № 5).

В 25 городах республики упразднить городские органы государственного управления (кроме органов статистики, обороны и безопасности, прокуратуры, судебных органов), сохранить систему местного самоуправления – в каждом городе один представительный и один исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Укрупнить аильные округа (айыл окмоту) с 459 до 220, которые будут координировать деятельность 1811 сельских муниципалитетов. Сельские и поселковые местные кенеши укрупнить до 75, которые будут защищать интересы сел и поселков, рассматривать и утверждать местные бюджеты аильных округов (айыл окмоту). Предоставить местным кенешам право самостоятельно формировать штатное расписание айыл окмоту, а также устанавливать местные сборы и налоги. Предусмотреть выделение айыл окмоту штатной единицы юриста.

Таблица № 5

Модель 3-уровневого управления

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	ОМ (Представительные Органы)	СУ (Исполнительно-распорядительные органы)
I РЕСПУБЛИКАНСКИЙ	Правительство КР, **14** министерств КР	КОНГРЕСС Республиканские ОМ	ОМСУ КР Ассоциации СУ
II РАЙОННЫЙ	Всего **20** районов республиканского подчинения; соответственно **20** МГА	**20** районных ОМ	Ассоциаций СУ
III ПЕРВИЧНЫЙ (город, село, поселок)		**25** городских кенешей **75** окружных сельских и поселковых кенешей	**25** мэрий, городских управ **220** аильных округов. **1811** - сельских муниципалитетов, во главе со старостами сел, поселков

Законом «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года, определено, что местное самоуправление осуществляется на территории аильного округа, поселка и города, также различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением (ст. 5). В этой связи предлагается, в каждом селе и поселке во главе **старост сел создать сельские и поселковые муниципалитеты (Конторы)**, со штатами 3-5-10 сотрудников (в зависимости от средств, местных данных и условий) за счет перераспределения средств от упраздненных более 2500 государственных органов и органов местного самоуправления промежуточного, первичного и городского уровней управления. В каждом сельском муниципалитете айыл окмоту передадут соответствующие штатные единицы, в первую очередь: старосты села, бухгалтера, налогового инспектора, ветеринара, специалиста по земельным вопросам.

Одним из главных задач является – все расходы органов государственного управления, которые тратятся на содержание более чем 2500 органов государственного управления, находящихся на промежуточном уровне управления (область, район, а также в городах), перевести на уровень сел и поселков. Вместо двух промежуточных уровней образовать один промежуточный уровень. Необходимо в срочном порядке ввести 3-уровневое управления, четко разграничить функци и полномочия ОГУ и ОМСУ, на всех уровнях. Однозначно, эффективное социально-экономическое развитие страны в первую очередь зависит от системы народовластия и управления (государственного менеджмента).

Итак, проведенные исследования позволяют, дополнительно к ранее приведенным выводам и рекомендациям по конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти высших должностных лиц утверждать, что в Основном Законе Кыргызской Республики необходимо установить нормы и перечень мер воздействия на субъекты государственно-правовых отношений, допустившие нарушения Конституции и законов республики. Особое место в этом ряду должны занять меры конституционно-правовой ответственности в отношении высших органов государственной власти, высших государственных должностных лиц, в

том числе депутатов, судей всех уровней в целях поддержания конституционного порядка, режима законности и обеспечения эффективности управления на всей территории республики. В Конституции Кыргызстана установлены нормы, в соответствии с которыми депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, члены Правительства Кыргызской Республики (министры, председатели государственных комитетов и др.) при вступлении в должность приносят клятву в верности служения народу. Однако в Основном Законе не прописаны нормы их конституционно-правовой ответственности.

Нормы конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц Кыргызстана субъектов конституционно-правовых отношений нуждаются в дальнейшем совершенствования в целях более эффективного обеспечения конституционного строя республики. Необходимо повысить действенность механизма конституционно-правовой ответственности Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, членов правительства, глав местных государственных администраций, судей, органов государственного управления и местного самоуправления, их руководителей, политических и других общественных, религиозных объединений.

Необходимо разработать и принять конституционный Закон Кыргызской Республики «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц», предусматривающий ответственность высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц за принятие решений и осуществление действий, противоречащих Конституции Кыргызской Республики, в частности предусмотреть в нем соответствующие Реестры органов и должностей, возможность отстранения высших государственных должностных лиц от должностей и роспуска представительных органов республики, в случае принятия ими нормативных актов, также противоречащих Конституции и законам Кыргызстана. Колосова Н.М. предлагает принять федеральный конституционный закон

«О публично-правовой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц»[338]. М.П. Авдеенкова и Ю.П. Дмитриев также поддерживают инициативу принятия такого акта, правда, в форме федерального закона[339].

Предусмотреть в Основном Законе и конституционном Законе Кыргызской Республики «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц», введение в сферу компетентности Конституционного суда Кыргызской Республики решение вопросов конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц за нарушение ими Конституции и законодательства республики.

Предусмотреть в конституционном Законе Кыргызской Республики «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц», внесение в Уставы (Положения) местных государственных администраций, а также местных органов государственной власти, местных органов государственного управления и органов местного самоуправления нормы их конституционно-правовой ответственности, также предусматривающих ответственность за принятие решений и осуществление действий, противоречащих Конституции Кыргызской Республики, в том числе роспуск местных кенешей, в случае принятия ими нормативных актов, противоречащих Конституции и законам Кыргызстана.

Предлагаем закрепить в конституционном законе «О Правительстве Кыргызской Республики» конкретные обязанности Правительства, в том числе за членами Правительства, которые они самостоятельно реализуют и несут за них соответствующую конституционно-правовую ответственность.

Предлагается более точно определить основания привлечения президента Кыргызской Республики к конституционно-правовой ответственности. Необходимо установить обязанности Президента Кыргызской республики, за неисполнение которых наступает его

[338] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Указ. соч. С. 35.

[339] Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Право и жизнь. 202. № 45 (2). – С. 52.

конституционно-правовая ответственность, а также полномочия, при злоупотреблении которыми применяются соответствующие конституционно-правовые санкции. Несомненно, и тот, и другой аспект конституционно-правовой ответственности нуждаются в глубоком и всестороннем изучении. Одними из главнейших вопросов этих исследований должны стать вопросы и проблемы санкций за нарушение Президентом Кыргызской Республики конституционно-правовых норм и механизм их применения. Разнообразные и гибкие санкции позволят в необходимых случаях избежать применения такой невыполнимой нормы, как отрешение Президента Кыргызской Республики от должности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как ранее было отмечено, целью нашего исследования являлось осуществление анализа конституционно-правовых основ и генезиса системы народовластия Кыргызской Республики, выборов, назначений высших должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, выявление основных недостатков и проблем развития институтов системы народовластия, выработка теоретических основ ее совершенствования, разработка концептуальной инновационной модели системы народовластия, содержащей принципиально новые взаимоотношения народа и институтов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, политических партий и институтов в Кыргызской Республике.

В этой связи были решены следующие задачами:

- рассмотрены теоретические и методологические основы системы народовластия, формы непосредственной и представительной демократии;
- изучен зарубежный опыт системы народовластия;
- осуществлен ретроспективный анализ развития системы народовластия в Кыргызской Республике:
- рассмотрены конституционно-правовые основы и генезис системы народовластия в Кыргызской Республике;
- выработаны соответствующие рекомендации по созданию эффективной системы народовластия в Кыргызской Республике.

Изучение конституционных основ разделения власти и становления подлинного института народовластия в отдельных странах Азии и Европы явилось крайне важным и полезным. Построение на их основе оптимальной и эффективной функционирующей системы народовластия является весьма важной проблемой для современного Кыргызстана.

Безусловно, как было отмечено, основными факторами развития системы народовластия в Кыргызстане являются: стабильность Конституции и законов; эффективная, демократическая система народовластия: оптимальные основы конституционного строя и формы

правления; эффективные выборы и референдумы; демократические политические права и свободы граждан; оптимальная организация системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между Президентом и органами государственной власти; четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления, оптимальное административно-территориальное устройство, двух- трехуровневая система государственного управления и местного самоуправления; эффективные межбюджетные отношения; компетентные кадры менеджеров; реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц.

Результаты анализа конституционно-правовых основ системы народовластия и практика их реализации показали, что в Кыргызстане все еще не создана эффективная, демократическая система народовластия, которая, безусловно, является важным условием построения эффективной и демократической кыргызской государственности.

СПИСОК
использованных источников и литературы

I. Документы и нормативные правовые акты Кыргызской Республики

1. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек.– 2007. № 21. – 101 с.
2. Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75–84.
3. Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным Y Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937.
4. Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан, 1989.
5. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года. Б.: 1993. – 44 с.
6. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года – Бишкек. – «Учкун». – 1996. – 103 с.
7. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года – Бишкек. – «Учкун». – 1998. – 93 с.

8. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложенная в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятая референдумом 2 февраля 2003 года – Б.: 2003. – 107 с.
9. Конституция Кыргызской Республики, изложенная в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года – Б.: 2007. – 101 с.
10. Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. Принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158. – Издательство «Кыргызполиграфкомбинат» им. Т. Суванбердиева. – Б.: 2007. – 292 с.
11. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 19 октября 2005 года № 155 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 15 января 2007 года № 3, 20 марта 2008 года № 37). – ИЦ «Токтом».
12. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.
13. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 141 // Информационный бюллетень « Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 14, ОАО «Эркин-Тоо». – 2008. – 60 с.
14. Закон Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» от 14 декабря 1990 года № 260 – XII. – ИЦ "Токтом".
15. Закон Киргизской ССР от 14 декабря 1990 года N 263–XII «О совершенствовании областного деления Киргизской ССР и образовании новых областей».
16. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 15 декабря 2008 года № 262) //»Эркин-Тоо» от 18 января 2005 года № 4-5.
17. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213.

18. Закон Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года № 36.
19. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5.
20. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Maxima». – Бишкек. – 2008. – С.
21. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37.
22. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215.
23. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 200 года № 3.
24. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165.
25. Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики» от 31 августа 1991 года.
26. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 12 января 1994 года № 1380– XII.
27. Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по делам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007 года № 155 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 23 июня 2008 года № 130). – hhtt: // www. Toktom.kg
28. Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50. ИПС «Мамлекет».
29. Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» от 23 июля 2002 года № 120 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 5 августа 2008 года № 192).
30. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года № 1341–XII (В редакции Законов КР от 21 ноября 1997 года № 82, 13 ноября 2000 года № 85, 4 июня 2007 года № 77, 25 июня 2007 года № 91, 14 июля 2008 года № 143, 21 июля 2008 года № 161, 29 декабря 2008 года № 272) .
31. Закон Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от 14 марта 1997 года № 14 (в редакции законов Кыргызской Республики от 1 марта 2004 года № 15, 8 октября 2004 года № 180, 6 января 2005 года № 4, 8

августа 2006 года № 164, 4 июня 2007 года № 77, 18 июля 2008 года № 145, 28 июля 2008 года № 178, 29 декабря 2008 года № 278).
32. Закон Кыргызской Республики «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 года № 136 (в редакции Законов КР от 6 июля 2007 года № 97, 11 июня 2008 года № 114, 18 июля 2008 года № 155, 24 февраля 2009 года № 62, 25 февраля 2009 года № 69).
33. Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуправления» от 20 марта 2008 года № 35 // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо». Бишкек: 2008. № 21.
34. Закон Кыргызской Республики от 17 марта 2008 года № 21 «О внесении дополнения и изменения в Трудовой кодекс Кыргызской Республики», «Эркин-Тоо» от 18 марта 2008 года № 20.
35. Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года N 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Б.: 2008.
36. Закон о статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 декабря 2008 года № 267 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек.: 2008. № 25. – 68 с.
37. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "О назначении выборов Президента Кыргызской Республики" от 22 сентября 1995 г., З № 200–1
38. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года" от 20 сентября 1995 года, З № 198–1.
39. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 21 ноября 1995 года, З№ 264–1 «О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской республики о выборности глав местных государственных администраций».
40. Указ Президента Кыргызской Республики «О порядке представления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и городов районного значения» от 10 июня 2008 года № 203. – hhtt: // www. Toktom.kg.
41. Указ Президента Кыргызской Республики «О подготовке проекта дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Республики в связи с результатами референдума и об образовании Конституционного совещания» от 27 октября 1994 года № – 269.
42. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года –247.
43. Указ Президента Кыргызской Республики «О реорганизации структуры центральных органов исполнительной власти» от 2 декабря 1996 года // Слово Кыргызстана, 2 декабря 1996. – С. 10.
44. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике» от 26 августа 2002 года № –235.
45. Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике от 13 января 2003 года № УП–8.
46. Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381.
47. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли народных курултаев прелставителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения» от 2 мая 2001 г. № 152.
48. Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информаций, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года № 240 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Maxima». – Бишкек. – 2008. – С. 147, 162, 180.
49. Решение Конституционного суда Кыргызской Республики "О результатах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года" от 28 декабря 1995 года.
50. Решение Конституционного суда Кыргызской Республики «О возможности участия Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева на очередных выборах Президента Кыргызской Республики» от 13 июля 1998 года.
51. Решение Конституционного суда Кыргызской республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Токтом» – 2009.
52. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 марта 2009 года № 171 «О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики».

53. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года № 257 «О плане основных мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381».
54. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 года № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике».

II. Документы и нормативные правовые акты зарубежных государств

1. Основной Закон. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. ООО «Издательство Омега–Л». М.: 2007.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от30 декабря 2008 года № 6–ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета, 2008, 31 декабря.
3. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 20.
4. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (по состоянию на 27 ноября 2005 года, текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm).
5. Конституция Грузии от 24 августа 1995 года (текст Конституции приводится по «Конституции стран мира» по состоянию на 27декабря 2006 года, http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm).
6. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (В редакции Законов Республики Казахстан от 07.10.1998 г. № 284–I, 21.05.2007 г. № 254–III ЗРК. – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.
7. Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Алп Арслан (августа) 2003 г.). – 16 с.
8. Конституция Российской Федерации. – М.: Издательство «Омега – Л», 2007. – 40 с.
9. Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z (текст Конституции приводится по сборнику "Конституции государств Европы"). Издательство НОРМА, 2001 г.

10. Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731). Данный Основной закон вступил в силу с 1 марта 2000 года (текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_ 4000.htm).
11. Конституция Соединенных Штатов Америки. Embassy of United States of America. United States information service. Regional program office, Vienna. – 25 с.

III. Специальная литература. Книги, монографии, сборники

1. А. Линкольн. Собр. Соч. Т. 5, с. 69
2. Абдрасулов Е.Б. Декларация о государственном суверенитете и ее место в конституционной эволюции Казахстана на пути к независимости / "Юридическая газета". Алматы, 1995., № 10.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – 512 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.
5. Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – 152 с.
6. Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Б.: 2001. – 298 с.
7. Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.
8. Баймаханов М.Т. Основы государства и права Республики Казахстан // Правовое государство. – Алматы, 1997. – 365 с.
9. Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета Республики Казахстан (государственно-правовые проблемы). Алматы, 1994. – С.148.
10. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: Учебное пособие. – М.: Белые альвы, 1995. – 176 с.
11. Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 16.
12. Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 45.
13. Бижанов А.Х. Республика Казахстан: демократическая модернизация общества переходного периода. Алматы: Өнер, 1997. – 640 с.

14. Большой энциклопедический словарь. В 2-х т. – М.: Советская энциклопедия, 1991. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 115.
15. Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек. 2004. – С. 250.
16. Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. Права человека (сборник документов) – Б.: ИЦ «Токтом», 2002. – С. 9.
17. Геополитика / Авторы – сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 70.
18. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. – 832 с.
19. Горбунов В.П., Попов В.И. Выборы – правовой институт формирования власти (концептуальный анализ). Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во «НОУ», 2000. – 155 с.
20. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М., 1972.
21. Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1967. – С. 33.
22. Джошуа Муравчик. Демократия: право всех наций// Электронные журналы Госдепартамента США. Вопросы демократии. На пути к Сообществу Демократических государств. – Vienna. – 2000.
23. Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2004. – 203 с.
24. Джуманалиев А. Политическая история Кыргызстана (Становление политической системы кыргызского общества в 1920 – 1930-е годы), – Б.: 2002. – 399 с.
25. Джунусова Ж.Х. Республика Казахстан: Президент. Институты демократии. Алматы. «Жеті Жаргы», 1996.
26. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994. – С. 28.
27. Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1964.
28. Додонов В.Н., Попов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник/Под общей ред. Акад. МАИ, д.ю.н. В.Н.Трофимова. – М.:ИНФРА–М. 1998. – С. 174.

29. Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991–2003 г.г.). – Ош: 2004. – 272 с.
30. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России: Монография – М. 1997. С.8
31. Ефимов В.И. Власть в России. – М., РАГС, 1996. 288 с.
32. Ж.-П.Жаке. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.:Юристь, 2002. – С. 39.
33. Жумалиев К.М., Ожукеева Т.О. XXI век: Институт президентства в Кыргызской Республике. Б.: 1997.
34. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.
35. Зиманов С. Конституция и парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жет-Жаргы 1998. – 334 с.
36. Избирательное законодательство Кыргызской Республики / С.В. Большаков, И.А. Евланов, С.И. Иманбаев и др. – Б.: 2001. 115 с.
37. Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек. – 2007. № 21. – С. 60.
38. Исполнительная ветвь власти. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000–0327 Russian. С. 43.
39. Исторические решения Верховного суда. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000–0327 Russian. – С. 99.
40. История буржуазного конституционализма XYII – XYIII вв./ Ред. Коллегия. В.С. Нерсесянц (отв. редактор), В.Г. Каленский, П.С. Грацианский. М., 1983.; Политология: учебник / под ред. В.А. Ачкасова, В.А. Гутурова. – М.: Высшее образование, 2007. 692 с.
41. История кыргызов и Кыргызстана: Учебник для вузов / ответ. ред. академик В. Плоских; НАН Кыргызской Республики. КР(С)У. МУК. – Бишкек: Илим, 1998. – 344 с.
42. История политических и правовых учений. 2-е изд./ Под общ. Ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1998.
43. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. Редактор – доктор юридических наук А.В.Иванченко. – М.: Издательство «НОРМА», 1999. – С. 1.
44. Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.

45. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
46. Караев А. Конституционное право Республики Казахстан// Учебное пособие. Краткий курс лекций, Алматы: 2005. – 162 с.
47. Ким В.А., Ким Г.В. Конституционный строй Республики Казахстан. – Алматы: ТОО "Книга", 1998. – 169 с.
48. Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана /Отв.ред. д.ю.н., профессор Р.Т. Тургунбеков: ИППКК КГНУ. – Б.: "Илим", 1998. – 176 с.
49. Киргизстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – с. 15.
50. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 464 с.
51. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Юристь, 1998. – 520 с.
52. Койчуев Т. и др., Кыргызы и их предки. Нетрадиционный оазис на историю и современность./ Т.Койчуев, В.Мокрынин, В.Плоских; под ред. С.Даниярова. –Б.: Гл. ред.КЭ, 1994. –128 с.
53. Колесникова Н.И. От конспекта к диссертации: Учебное пособие по развитию навыков письменной речи – М.: Флинта: Наука, 2002. – С. 18.
54. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.
55. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристь, 2006. – 345 с.
56. Конституции государств – участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 736 с.
57. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/ В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. И доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристь, 1997.
58. Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: 1998.
59. Конституции государств-участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 1999.

60. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. Пособие / (сост. Сб., пер., авт. Введ. И вступ. Ст. В.В.Маклаков). – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.
61. Конституции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош». 1995.
62. Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристь, 1999. – 640 с.
63. Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 215.
64. Конституционная реформа в Кыргызской Республике./Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А.Исакова – Бишкек. 2007. – 115 с.
65. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебно-методическое пособие/Под ред. Ч.А.Мусабековой, Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006. – 211 с.
66. Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов/ Отв. Ред. Проф. О.Е. Кутафин; Сост. Проф. Н.А. Михалева. В 2 т. – М.: Юристь. 1998. – Т. 1. – 816 с., Т. – 2. – 580 с.
67. Краткий Словарь основных понятий и терминов, используемых национальным законодательством Кыргызской Республики: по состоянию на 1 ноября 2002 г./Авт.-сост. А.А.Сабиров – Б.: 2002. – С. 148.
68. Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. – Караганда: Болошак Баспа. 1998.
69. Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд. Перераб. И доп. – М.: «Ось – 89», 2007.
70. Кузин Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты. Практическое пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. – 2- е изд., доп. – М.: Ось-89, 2001. – С 38.
71. Кыргызстан: Элдик революция, 24-март 2005 – Народная революция/ Туз. П.Ш. Казыбаев ж.б. – Б.: Учкун, 2006. – 416 с.
72. Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Статистический сборник. – Бишкек.–2007.
73. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960.

74. Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. , т. 41.
75. Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. – С.7; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. – С. 290; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 1938.
76. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. Для студентов юрид. Вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
77. Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. – Б.: 2005. – 420 с.
78. Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менеделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ». – 2000. – 720 с.
79. Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат. 2004. – 428 с.
80. Марченко М.Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект). Методологические проблемы правоведения. М., 1994. – С. 95.
81. Миронов Д.Н. Конституционно-правовой статус Республики Саха (Якутия) как субъекта Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 1996.
82. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М., 1984.
83. Мишин Н.Г. Суверенитет в советском государстве/Союз ССР – содружество равноправных республик. – М., 1972.
84. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
85. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т, Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. – 349 с.
86. Мухамеджанов Э.Б. Парламент Республики Казахстан и законодательные органы зарубежных стран (общие вопросы). – Алматы: ТОО «Баспа», 1997.
87. Мухаев Р.Т. хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М., 2000.
88. Нестеренко А.В. Граждане Российской Федерации как субъекты конституционной ответственности//Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: 2001. – 279 с.
89. Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.
90. Нурбеков К.Н. Образование Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1960. – 67 с.

91. Нурбеков К. Возникновение Киргизской Советской национальной государственности. Фрунзе, Издательство "Кыргызстан", 1964. – 148 с.
92. Нурпеисов Е.К., Котов А.К. Государство Казахстан: от ханской власти – к президентской республике. – Алматы, – «Жеті Жаргы», 1995.
93. Омурбеков Т.Н., Джоробекова А.Э.. История кыргызов и Кыргызстана: Учебно-методическое пособие. Ч.1, Бишкек.: ИИМОП КГНУ, 1998. – 104 с.
94. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации//Государство и право. 2003. № 9.
95. Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства//Теория права. Вып. 2. М., 1992.
96. Политология: учебник / под ред. В.А.Ачкасова, В.А. Гуторова. – М.: Высшее образование, 2007.
97. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: 180.
98. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. – 371 с.
99. Проект ПРООН "Развитие менеджмента в Кыргызстане". – Бишкек: Илим, 1998. – 216 с.
100. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПБ.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – 282 с.
101. Радвогин А. Кигизская ССР – форма советской национальной государственности. – Фрунзе: Илим, 1967. – 184 с.
102. Радвогин А., Михайленко Н. XX Конституции социализма. – Фрунзе: Киргизгоиздат, 1957. – 68 с.
103. Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН "Демократизация в Кыргызстане". Б:. Кыргызстан, 1998. – 296 с.
104. Разделение властей: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.
105. Решение Конституционного суда Кыргызской республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Токтом» – 2009.
106. Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН "Демократизация в Кыргызстане". Б:. Кыргызстан, 1998. – 296 с.

107. Сагындыкова А.Н. Конституционное право Республики Казахстан: Курс лекций. – Алматы: Білім, 1999. – 336 с.
108. Сапарганиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жаргы, 1998. – 334 с.
109. Скуратов Ю.И. Народный суверенитет развитого социализма (конституционные вопросы). – Свердловск, 1987.; Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995.
110. Современный словарь иностранных слов:/Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1993. – 740 с.
111. Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.
112. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая часть): Учебное пособие для студентов 1-2 курсов (спец. – "Юриспруденция"). – Бишкек, 1996. – 92 с.
113. Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
114. Стратегическая матрица Кыргызстана: ретроспектива, современность и сценарии будущего развития/ Под общ. Ред. А.Б. Байшуакова. – М.: Институт экономических стратегий, 2007. – 438 с.
115. Судебная ветвь власти. Толкование Конституции. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000-0327 Russian.
116. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация// Разделение властей и парламентаризм. – Москва, 1992.
117. Тургунбеков Р.Т. Государственность и конституция Советской Киргизии в период развитого социализма. – Фрунзе, 1980.
118. Тургунбеков Р.Т. Конституционный строй Кыргызской Республики. – г. Бишкек, 1996.
119. Тургунбеков Р.Т. Расширение прав союзных республик. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1961.
120. Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. – Фрунзе, 1962. – 170 с.
121. Усубалиев Т.У. Возрождение и трагедия моей страны. – Б.: «Учкун», – 2008. – 80 с.
122. У истоков кыргызской национальной государственности / Ред.: Т.Койчуев, В.М. Плоских, Т.У.Усубалиев. НАН, МОН, Госархивагенство КР (С) У. – Бишкек: Илим, 1996. –384 с.
123. Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство //50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973.

124. Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече, 2008.
125. Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.
126. Хрестоматия по истории Кыргызстана / Сост. В.А. Воропаева. Ред. В.М. Плоских. КР(С)У. – Бишкек: Илим, 1997. – 342 с.
127. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. – М., 1998.
128. Чиналиев У.К. Кыргызстан и Украина: Общее и особенное в развитии полит. Структур: Монография. – К.: Довіра, 1997. – 159 с.
129. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения власти в современном Кыргызстане. – К.: Довира, 1998. – 73 с.
130. Чиркин В.Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996.
131. Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу. (1989–1995 гг.). – М, 1997. – 248 с.
132. Шеломенцев В.Н. Конституционно-правовой статус Республики Хакасия: теоретический и историко-сравнительный анализ. Монография. М, 1998. – 356 с.
133. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие /Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.: ОАО «Учкун». – 2005. – 50 с.
134. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие /Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.: ОАО «Учкун». – 2005.

IY. Статьи

1. «Российская газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.
2. 23. Оторбаева А. Вопрос на засыпку. Вечерний Бишкек, 11 мая 1998 – С. 4.
3. D№ , 12 ноября 2008. – С. 4.
4. www. 24. kg. // Общество – 01. 12 – 2008.
5. Акималиев Д. В то время, когда земля нарасхват …//Общественный рейтинг. № 7 (376). – 2008.– 21 февраля.
6. Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С.
7. Бакиев К.С. Нам сегодня как никогда необходимо национальное единство, национальный капитал согласия и созидания// Послание Президента Кыргызской Республики Курманбека Бакиева народу Кыргызстана (19 сентября 2007 года). – Бишкек, 2007. – ОАО «Учкун». – С. 26.

8. Груздов Ю. Некоторые особенности НЭП по-кыргызстански// МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
9. Джеенбеков Р. «Экономической политике Кыргызстана не хватает плана, анализа действий и специалистов мирового уровня»// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
10. Джеенбеков Р. «Экономической политике Кыргызстана не хватает плана, анализа действий и специалистов мирового уровня»// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
11. Жоробеков Ж. Становление двухпалатного парламента Кыргызстана // Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1996. – № 2(13). – С. 51;
12. Из телевизионного обращения и.о. Президента, Премьер-министра Кыргызской Республики К. Бакиева. // Лица. – № 28. – 2007. – 4 окт.
13. Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.
14. Исакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. // Право и предпринимательство. – № 1, март Б.: – 2006. – С. 15.
15. Касымова В., Баетов Б. Энергетика Кыргызстана: состояние отрасли и перспективы межгосударственного сотрудничества// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция. – 2007. – .№ 6(54). – С. 116-117.
16. Кожемякин С. Периферийный капитализм// Белый пароход. – № 14. – 2008. – 26 февраля.
17. Кожемякин С. Как затаптывают цветы жизни//Белый пароход. – № 14. – 2008. – 28 февраля.
18. Коррупция как стиль жизни// Белый парус. № 4. – 2008. – 18 марта
19. Кудряченко А.И. Указ. Статья. М.; 1998. – С. 102.
20. Лан Ву: «Мы предпочитаем жить достойно и хорошо, процветая, чем жить достойно, но в бедности»// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
21. М. Омуракунов. Причина – в плачевной экономике.//»Агым» № 12. 2008. – 21 февраля.
22. Мешкова Е. Безопасность и господдержка// МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
23. Мешкова Е. НЭП, тарифы и хвосты// МСН. № 12. – 2008. – 19 февраля.
24. Мешкова Е. Педагоги заслужили надбавки// МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
25. Мостофа А. Молодежная политика: надежда Кыргызстана или утопия?// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.

26. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т. Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. 349 с.
27. Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008.
28. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. Ред. В.В. Лазарев. 2-е изд. Доп. и перераб. – М.: СПАРК, 2001. – С. 638. «Российская газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.
29. Национальный опрос Кыргызской Республики октябрь 2008// International Republican Institute, Baltic Surveys/The Gallup Organization. Бишкек. – 2008. – 69 с.
30. Орозалиев Б. От киргизского политбюро. Оппозиция Киргизии объединилась.// Белый парус, № 68, 2008. – 30 декаб. С. 7.
31. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации//Государство и право. 2003 № 9.
32. Ошрахунова Д. Избирательные права //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 82.
33. Правительство отмечает рост внутренней и внешней миграции.//Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
34. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. с. 20–36.
35. Рахматуллина Г. Потенциал экономического взаимодействия государств Центральной Азии//Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA· &CC Press. Швеция. – 2007. – .№ 6(54). – С. 158.
36. Сооданбеков Ж. Монополизм власти – не подарок и не благо, а тяжкое бремя. Беседовала А.Мостфа//Общественный рейтинг. № 7 (376). – 2008. – 21 февраля.
37. Сабден О. Национальная конкурентоспособность Казахстана// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция. – 2007. – .№ 6(54). – С. 166-167.
38. Сариев М. // Вечерний Бишкек, 2009, – 27 января.
39. Оправдывать доверие граждан//МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
40. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Месячная публикация. Бишкек. – 2008. – С. 124.
41. Стефан Райт. Кубат Осмонбетов: «Золотая страна» по–прежнему бедна// Белый пароход. – № 15. – 2008. – 29 февраля.

42. Суюмбаев М. «Клочок земли, который только и названием богат». // Национальный интерес. Деловой журнал. Февраль 2008.
43. Укушев М. Кризис конституционной законности в Кыргызстане // Res Publica, 6 октября 1994. – С. 7.
44. Чаянов А. Игорь Чудинов послушал маму и стал премьер-министром// Лица. – № 5. – 2008. – 28 февраля.
45. Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. CA &CC Press. Швеция. – 2007. – .№ 6(54). – С.7.

Y. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность по законодательству Кыргызской Республики: Дисс. канд. юрид. наук. Академия управления МВД России. – М., 2006. – 249 с.
2. Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). Автореферат дисс… д-ра юрид. наук. М., 1999. – 52 с.
3. Бокоев Ж.А. Модели современного конституционализма и опыт постсоциалистических государств (на примере Кыргызской Республики). Институт государства и права РАН, Автореферат .дис. канд. юрид. наук, М.: 1998. – 24 с.
4. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. … доктора юридических наук. М.: 2005. – 319 с.
5. Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики: Дисс. канд. юрид. наук. Академия управления МВД России, М., 2004. – 271 с.
6. Емельянов Н.А. Местное самоуправление Российской Федерации: Конституционно-правовой и институциональный анализ. Дис. … доктора юридических наук. М.: 1998. – 51 с.
7. Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты. Автореферат дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. – 26 с.
8. Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма: Критический анализ// Автореферат дисс… д-ра юрид. Наук. М., 1989. – С. 11-12;
9. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Диссертация …,д.ю.н. – М., 2007. – 460 с.

10. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты) Институт государства и права РАН, Автореферат дис. канд. юрид. наук, М. 1999. – 27 с.
11. Нурпеисов Д.К. Конституционно-правовые основы становления независимости Республики Казахстан. Институт экономики и права КГНУ им.Аль – Фараби. Автореферат дис. канд. юрид. наук. Алматы., 1999. – 30 с.
12. Юлдашева З.А. Создание и основные особенности Конституции Республики Узбекистан (Историко-правовое исследование). Академия МВД Республики Узбекистан. Автореферат дис. канд. юрид. наук. Ташкент, 1997. – 24 с.