



**FREEDOM
FOR
EURASIA**



ШКОЛА ПРАВА

Анализ и выводы по содержанию проекта Конституции Кыргызской Республики

**Проект Конституции был опубликован на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской
Республики 9 февраля 2021 года**

Комментарии:

Клара СООРОНКУЛОВА

Роман МАРТЫНЮК

Лейла Назгуль СЕЙИТБЕК

при поддержке Норвежского Хельсинского Комитета

Апрель 2021

Данная публикация лицензирована под Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International. Вы можете копировать и распространять документ только целиком, с упоминанием авторов в некоммерческих, образовательных целях, а также в целях государственной и общественной политики.

ОПУБЛИКОВАНО: Freedom For Eurasia, Австрия, www.freedomeurasia.org в партнерстве с School of Law, Кыргызстан

АВТОРЫ: Клара Сооронкулова, Роман Мартынюк и Лейла Назгуль Сейитбек

РЕКОМЕНДУЕМОЕ ЦИТИРОВАНИЕ: Клара Сооронкулова, Роман Мартынюк и Лейла Назгуль Сейитбек (2021) ‘Анализ и выводы по содержанию проекта Конституции Кыргызской Республики’.

ДИЗАЙН: Динара Чокотаева

ОБ АВТОРАХ:

Клара Сооронкулова – кандидат юридических наук, судья Конституционного суда Кыргызской Республики 2011-2015 гг., основатель НПО «Школа Права»

Роман Мартынюк – кандидат политических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Учебно-научного института права им. И. Малиновского Национального университета “Острожская академия”.

Лейла Назгуль Сейитбек – юрист, эксперт НПО «Свобода Евразии», студент-нотрификант Юридического факультета Венского Университета.

БЛАГОДАРНОСТЬ

**Данное исследование было проведено при поддержке
Норвежского Хельсинского Комитета**

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I

Краткое изложение.....	4
1. История вопроса.....	4
2. Можно ли менять Конституцию?	6
3. Законный порядок и процедура внесения изменений в Конституцию.	7
4. Основные нарушения:	9
5. Выводы.....	9

ЧАСТЬ II

Анализ и заключение по содержанию вносимых поправок

1. Изменения, вносимые в преамбулу Конституции.....	10
2. Изменения, вносимые в Раздел I, Основы Конституционного Строя	
ГЛАВА I. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ	12
ГЛАВА II. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ.....	21
ГЛАВА III. ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВА.....	24
3. Изменения, вносимые в Раздел II, Права,	
Свободы и Обязанности Человека и Гражданина.....	26
ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ.....	26
ГЛАВА II. ЛИЧНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ.....	28
ГЛАВА IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА	33
ГЛАВА V. ГРАЖДАНСТВО, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАНИНА	37
ГЛАВА VI. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА	39
4. Изменения, вносимые в Раздел III, Органы Государственной Власти	
ГЛАВА I. ПРЕЗИДЕНТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	42
ГЛАВА II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.....	51
ГЛАВА III. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ.....	56
ГЛАВА IV. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	58
ГЛАВА V. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ СТАТУСОМ	63
5. Изменения, вносимые в Раздел V, Порядок Принятия,	
Внесения Изменений и Дополнений В Конституцию.....	64
ВЫВОДЫ.....	66
Сравнительная таблица полномочий Президента по Конституции 2007 и 2021 года.....	69
Сравнительная таблица Жогорку Кенеш по Конституции 2010 и 2021 года.....	75
Библиография.....	78

ЧАСТЬ I

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

1. История вопроса

14 октября 2020 года на заседании Жогорку Кенеша С. Жапаров был избран Премьер-министром. В своем выступлении перед депутатами С. Жапаров (до этого дня в публичных выступлениях и интервью) он неоднократно упоминал о необходимости перехода к президентской форме правления и изменения Конституции¹.

20 октября 2020 года в своем интервью телеканалу Al Jazeera С. Жапаров утверждал, что у него есть проект новой Конституции, предусматривающий мажоритарную избирательную систему и курултай – представительный орган, которому будут подотчетны президент и парламент².

22 октября 2020 года Жогорку Кенеш, грубо и открыто нарушая процедуры принятия законов, принял конституционный закон Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Законом приостанавливалось действие норм избирательного законодательства, предусматривающие обязательные сроки проведения повторных выборов. В самом законе четко указывалось, что целью отмены проведения выборов является необходимость проведения конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики. Первоначально, статья 2 законопроекта предусматривала внесение изменений в действующую Конституцию не позднее 10 января 2021 года.

Венецианская Комиссия в своем заключении по данному вопросу отметила, что, во-первых, парламент в период пророгации не может утверждать конституционные реформы. Во-вторых, процесс инициирования и проведения конституционной реформы требует всестороннего анализа и публичного обсуждения как внутри, так и вне законодательной власти. В-третьих, в любом случае необходимо соблюдать конституционную процедуру и сроки внесения конституционных поправок. В-четвертых, приостановление выборов по причине необходимости конституционной реформы является чисто инструментальным восприятием Конституции и не может считаться соответствующим демократическим стандартам³.

1 Из речи С.Жапарова в ЖК 10 октября 2020 года: «Народ хочет одномандатную систему, а политические силы хотят просто перевыборов. Мы должны прийти к компромиссу. Этот вопрос мы будем решать с вами», - ответил Садыр Жапаров лидеру "Бир Бола" Алтынбеку Сулайманову на вопрос о том, когда будут выборы. "Мы предлагаем одномандатную систему. Поэтому мы в кратчайшие сроки должны провести реформу Конституции. Президент будет, премьера не будет, будет система курултая. Я считаю, что если останется парламентаризм, то количество депутатов сократится до 75 или даже 50. Но этот вопрос будет решаться с вами", - сказал он парламентариям. https://kaktus.media/doc/423246_mojno_li_naznachit_referendym_po_popravkam_v_konstityciu_kommentariy_urista.html.

2 <https://kloop.kg/blog/2020/10/20/govorit-chto-ya-prishel-k-vlasti-cherez-zapugivanie-i-ugrozy-nepravilno-pereskazyvaem-intervyu-sadyra-zhaparova-telekanalu-al-jazeera/>.

3 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)015-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)015-rus).

17 ноября 2020 года на сайте Жогорку Кенеша на общественное обсуждение были представлены проект Закона Кыргызской Республики "О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики "О Конституции Кыргызской Республики", проект Конституции Кыргызской Республики, справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики "О Конституции Кыргызской Республики". Статья 1 законопроекта «О назначении референдума» предусматривала проведение референдума 10 января 2021 года⁴.

Законопроекты были инициированы 80 депутатами парламента, однако один из инициаторов – депутат парламента, совмещающий должность советника и.о. Президента Акылбек Жапаров в интервью СМИ ответил следующим образом на вопрос об авторах проекта новой Конституции: «Его разработали Администрация президента, Министерство юстиции и правительство. Но ранее Садыр Нуркожоевич высказал свои предложения, которые были отражены в этой Конституции»⁵.

20 ноября 2020 года и.о. Президента Т. Мамытов издал Указ «Об образовании конституционного совещания»⁶. Согласно Указу конституционному совещанию предписывалось провести обсуждение концепции совершенствования основ конституционного строя; прав и свобод человека и гражданина; системы государственной власти; оптимизации и разграничений полномочий между ветвями государственной власти, а также иных вопросов, вытекающих из вышеуказанных направлений, по итогам которого внести в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики предложения по проекту Закона Кыргызской Республики "О Конституции Кыргызской Республики".

27 января 2021 года Конституционное совещание завершило свою работу.

9 февраля 2021 года Жогорку Кенеш опубликовал на сайте проект новой Конституции, доработанный Конституционным совещанием и подписанный председателем совещания Б. Борубашевым.

12 февраля 2021 года Президент С. Жапаров заявил в интервью СМИ о намерении провести референдум 11 апреля 20221 года.

Таким образом, логическая последовательность событий, их характер, действия, решения и заявления субъектов наблюдаемых процессов с очевидностью свидетельствуют о том, что изменение Основного Закона страны обусловлено исключительно политической целесообразностью. Действующая власть, легитимность которой находится под большим сомнением, рассматривает принятие новой Конституции как заключительный этап легитимации государственного переворота, совершенного в октябре 2020 года.

⁴ <http://kenesh.kg/ru/article/show/7324/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-17-noyabrya-2020-goda-vinositsya-proekt-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-naznachenii-referenduma-vsenarodnogo-golosovaniya-po-proektu-zakona-kirgizskoy-respubliki-o-konstitutsii-kirgizskoy-respubliki>.

⁵ <https://rus.azattyk.org/a/30960644.html>.

⁶ Президент не обладает полномочиями созыва Конституционного совещания, кроме этого ни в одном из законов Кыргызской Республики не определен статус и порядок формирования такого органа как Конституционное совещание. Как правило, конституционные совещания в истории независимого Кыргызстана формировались как общественные органы, призванные разработать проект Конституции для последующего его внесения в парламент.

2. Можно ли менять Конституцию?

Конституция как основной закон – акт долговременного действия, юридическим свойством которого является стабильность, то есть устойчивость его содержания. Стабильность конституции – важнейшее условие устойчивости режима законности, организации и осуществления государственной власти, отношений между личностью, обществом и государством. Однако стабильность конституции не означает ее абсолютной неизменяемости. В науке конституционного права разграничиваются различные режимы внесения новых положений в текст конституции – полный пересмотр (принятие новой конституции), дополнение (внесение поправок без изменения содержания существующих норм) и изменение содержания тех или иных норм (новая редакция).

Общественные отношения, закрепленные в момент принятия конституции, развиваются, меняется и соотношение социально-политических сил. Все это требует периодического приведения конституционных предписаний в соответствие с происходящими изменениями. Когда такие изменения затрагивают основы конституционного строя, может возникнуть потребность замены действующей конституции новой. То есть полный пересмотр действующей конституции может быть оправдан только в том случае, если изменения общественных отношений, составляющих ее содержание, или соотношение социально-политических сил носят действительно существенный характер.

В любом случае, независимо от того, принимается новая конституция либо вносятся изменения и дополнения в действующую конституцию, инициаторы обязаны обосновать необходимость конституционной реформы, убедить общество в том, что социально-политические или социально-экономические отношения изменились таким образом, что требуют нового конституционно-правового регулирования. В связи с этим субъект законодательной инициативы, в данном случае Жогорку Кенеш, обязан был представить общественному обсуждению Концепцию проекта закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики.

Однако, с заявлениями о необходимости принятия новой Конституции неоднократно выступал С. Жапаров, будучи Премьер-министром и исполняющим обязанности Президента, а затем избранным Президентом Кыргызской Республики, что является откровенным признанием того, что зачинателем данного процесса является глава государства и его близкое окружение. Это обстоятельство вызывает серьезные опасения, откровенное лоббирование полного пересмотра Конституции должностным лицом (Президентом) не являющимся субъектом законодательной инициативы свидетельствует о наличии определенного, далеко не публичного интереса, договоренности с лояльными депутатами (путем обещаний преференций) и давлении на тех кто против.

3. Законный порядок и процедура внесения изменений в Конституцию.

Действующая Конституция Кыргызской Республики была принята 27 июня 2010 года посредством референдума. Специфика Конституции 2010 года заключается в следующем:

1. Принята в результате событий 7 апреля 2010 года, в ходе которых Президент К. Бакиев бежал из страны, Парламент страны был распущен.

2. Разрабатывалась группой юристов, созданных Временным Правительством Кыргызской Республики

3. Окончательный вариант был утвержден в ходе обсуждения в рамках Конституционного совещания, созванного 3 мая 2010 года в составе 75 членов (Конституционное совещание выступало в роли Учредительного собрания и завершило свою работу 20 мая 2010 года).

4. Разработка и принятие Конституции осуществлялись на фоне напряженных общественно-политических событий (межнациональный конфликт на юге страны).

5. Венецианская комиссия в своем заключении от 4 июня 2010 года высоко оценила проект Конституции:

«Венецианская Комиссия приветствует усилия Временного Правительства и Конституционного Совещания, направленные на разработку новой Конституции, полностью соответствующей демократическим стандартам. Проект Конституции заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии. Даже с учетом того, что такая система может иметь определенные недостатки, опыт Кыргызстана свидетельствует о том, что президентская форма правления может легко перерасти в авторитарную. Хотя партийная система развита в меньшей степени, в Кыргызстане имеется достаточно сильное гражданское общество, которое может послужить основой для демократического развития в условиях парламентской системы». (По приглашению Временного Правительства, Бишкек посетила делегация Венецианской Комиссии в составе г-жи А. Нуссбергер, гг. А. Эндзиньша, Н. Эшану и А. Фогельклу. Делегация имела встречи с представителями Временного Правительства, членами рабочей группы по разработке Конституции и членами Конституционного Совещания).

6. Конституция 2010 года впервые в истории независимого Кыргызстана заложила основы формирования и развития парламентской республики.

Конституция Кыргызской Республики по общепринятой классификации относится к «жестким» конституциям, которые изменяются в усложненном порядке. Этот порядок регулируется статьей 114 Конституции. Важно отметить, что данная статья регулирует исключительно порядок внесения изменений в Конституцию, то есть Конституция не содержит предписаний о порядке принятия новой Конституции.

Согласно статье 114 Конституции не все структурные части Конституции подвергаются изменению одинаковым способом, разделы об основах конституционного строя, о правах человека, о порядке изменения Конституции являются фундаментом Конституции, придают ей необходимую статичность и являются неизменными.

Другие разделы, касающиеся устройства государственной власти, являются динамичными и могут меняться как путем референдума, так и законодательным органом. Так, часть вторая статьи 114 разрешает Жогорку Кенешу вносить изменения только в положения разделов 3-8.

Если изменения вносит Парламент – Жогорку Кенеш:

1. Вносится проект закона о внесении изменений в Конституцию. Это право принадлежит исключительно двум субъектам – большинству от общего числа депутатов или не менее 300 тысячам избирателей (часть 2 статьи 114 Конституции).

2. Внесенный проект закона рассматривается в трех чтениях, с перерывом между чтениями в 2 месяца (в перерывах должно проходить общественное обсуждение). В общей сложности этот процесс должен занять не меньше 6 месяцев (может и больше).

3. Закон принимается квалифицированным большинством (не менее 2/3 от общего числа – 80 и более).

4. По инициативе 2/3 от общего числа депутатов принятый закон может быть вынесен на референдум. Это распространенная в мире практика, называется она «народная ратификация».

Народная инициатива

В случае проявления народной инициативы, 300 тысяч избирателей, после прохождения необходимых процедур (создание инициативной группы, сбор подписей в подписных листах, проверка подписных листов и т. д.) вносят проект закона о внесении изменений в Конституцию в Жогорку Кенеш, который в этом случае обязан назначить референдум.

Референдум назначается путем принятия ЖК закона о назначении референдума, в котором назначается дата референдума и полное название проекта закона. Запрещается Жогорку Кенешу вносить какие-либо изменения в текст инициированного народом законопроекта.

4. Основные нарушения

80 депутатов Жогорку Кенеша (что составляет требуемое Конституцией большинство) инициировали проект новой Конституции, то есть полный пересмотр всех ее разделов, что является грубейшим нарушением статьи 114, не предусматривающим возможность и порядок принятия новой Конституции. При этом, депутатами были грубо нарушены правила законодательной процедуры, предусмотренные Законами Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»: не разработана Концепция законопроекта, не проведено ни одной правовой или научной экспертизы (в том числе правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной), не проводились предварительные рассмотрения законопроекта Комитетами ЖК, не проведено ни одного парламентского слушания, не определены разработчики законопроекта, законопроект не направлен в Конституционную палату).

Более того, ряд депутатов 20 января 2021 года инициировали законопроект «О внесении изменений в законы Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" и "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики"», предусматривающий принятие проекта закона о внесении изменений в Конституцию одновременно в трех чтениях в обход конституционных предписаний.

5. Выводы:

1. В Кыргызской Республике не существует объективных причин и предпосылок для принятия новой Конституции.
2. Конституция и законодательство Кыргызской Республики не содержат норм, регулирующих принятие новой Конституции.
3. Конституционные предписания предусматривают лишь возможность внесения изменений и дополнений в Конституцию, при этом разделы 1, 2, 9 являются неизменными.
4. Текст проекта новой Конституции разрабатывался кулуарно в аппарате Президента, депутаты ЖК были использованы как инструменты лоббирования интересов узких политических кругов.
5. Разработка, инициирование, общественное обсуждение, созыв Конституционного совещания, инициирование референдума осуществлялись с грубейшими нарушениями установленных законами процедур.
6. Официальное инициирование законопроекта осуществлено парламентом, конституционный срок полномочий которого истек в октябре 2020 года, что заведомо ставит под сомнение легитимность принимаемой Конституции.

ЧАСТЬ II

АНАЛИЗ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО СОДЕРЖАНИЮ ВНОСИМЫХ ПОПРАВОК

1. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ В ПРЕАМБУЛУ КОНСТИТУЦИИ

«Преамбула
Мы, народ Кыргызской Республики;
признавая свое право самостоятельно определять собственную судьбу;
в целях обеспечения верховенства права, справедливости и равноправия;
желая утвердить основы подлинного народовластия;
следуя традициям предков, продолжая жить в единстве, мире и согласии, гармонии с природой, основываясь
на заветах Манаса Великодушного;
утверждая права и интересы народа Кыргызской Республики;
выражая непоколебимую волю по сохранению и укреплению государственности;
подтверждая приверженность охране и уважению прав и свобод человека и гражданина;
заявляя о признании общечеловеческих принципов и ценностей;
исполненные решимостью развивать социальную справедливость, экономическое благосостояние,
образование, науку и духовность;
что память героев, отдавших свою жизнь за свободу нашего народа;
осознавая ответственность за свое Отечество перед нынешними и будущими поколениями, принимаем
настоящую Конституцию».

Комментарий: В науке конституционного права общепризнанно, что преамбула конституции должна содержать концептуально целеполагающие, ценностно-ориентирующие и системно организующие текст конституции принципы и положения. Положения преамбулы имеют фундаментальное смыслообразующее значение для других норм конституции, то есть принципы и положения преамбулы должны быть воплощены, развернуты и интерпретированы в конституционных нормах. Тем самым, преамбула есть неотъемлемая составная часть конституции и последующие положения конституции, особенно принципы конституционного строя, должны интерпретироваться и применяться с учетом преамбулы конституции. Анализ предлагаемых дополнений к Преамбуле Конституции Кыргызской Республики позволяет сделать следующие выводы:

1) Авторы существенно изменили и расширили Преамбулу Конституции Кыргызской Республики. Была ли в этом необходимость? К сожалению, авторы проекта не понимают связь Преамбулы и последующего конституционного текста, воспринимая преамбулу как лирическое вступление к Конституции. Изменения преамбулы оправданы только в том случае, если существенно изменился исторический контекст развития государства либо оно намерено развиваться по-новому, существенно отличающимся от прежнего вектору. Меняя преамбулу, авторы основного закона должны осознавать, что меняют основные цели и задачи, что влечет за собой изменение того направления, в котором развиваются конституционные нормы.

2) Преамбула Конституции Кыргызской Республики дополнена выражением «признавая свое право самостоятельно определять собственную судьбу». Обозначение подобной цели присуще государствам, переживающим исторический этап борьбы за независимость. Для суверенного государства, обладающего всей полнотой государственной власти на своей территории, самостоятельно осуществляющего свою внутреннюю и внешнюю политику, такое целеполагание политически излишне и идеологически неуместно. Следовательно, предлагаемое дополнение искажает истинные цели принятия Конституции и перегружает текст Преамбулы бессмысленным утверждением.

3) Относительно дополнения «подтверждая приверженность охране и уважению прав и свобод человека и гражданина». Данные дополнения в качестве ценностно-ориентирующего начала юридически некорректны и вызывают сомнения в профессиональной компетентности авторов законопроекта. В юридических текстах наиболее распространена, и считается общепринятой формулировка «приверженность

правам и свободам человека»⁷. Охрана и уважение прав и свобод человека является не приверженностью, а обязанностью государства.

4) Следующее дополнение – «следуя традициям предков, продолжая жить в единстве, мире и согласии, гармонии с природой, основываясь на заветах Манаса Великодушного». Кыргызстан – многонациональное государство, и отсюда должны вытекать цели и мотивы принятия Конституции, обязывающие к установлению в Конституции норм, обеспечивающих межнациональное и межконфессиональное согласие, равенство возможностей экономического, социального, культурного, духовного развития для представителей всех этносов, составляющих единый народ Кыргызстана. Очевидно, что многонациональный народ – это множество культур, традиций и языков. Однако в предлагаемом дополнении речь идет об одном, отдельно взятом народном наследии. Если авторов конституционных поправок намерены объявить о доминирующем, особом статусе кыргызского этноса как носителя государственности, Конституция должна содержать соответствующие обеспечительные нормы. В таком случае из принципа недискриминации человека по этническому признаку должны быть сделаны исключения. Между тем, никаких новаций, ориентированных исключительно на развитие заветов Манаса проект закона не содержит. Более того, новая редакция Преамбулы в рассматриваемой части находится в явном противоречии с нормами, запрещающим дискриминацию по признаку расы, языка и этнической принадлежности.

5) Юридически несостоятельно также и выражение «утверждая права и интересы народа Кыргызской Республики». Если речь идет о коллективных правах народов (наций, этнических групп, иных социальных общностей и коллективов), то эти права производны от прав человека, следовательно, нет необходимости объявлять об их утверждении. Если же авторы текста подразумевают какие-либо права исключительно народа Кыргызстана, то соответственно эти права должны быть четко отражены в содержании Конституции. Если же авторы этим утверждением объявляют о примате коллективных интересов над частными, то это означает, что весь конституционный вектор должен быть направлен в сторону социализма.

Таким образом, **внесение каких-либо изменений и дополнений в Преамбулу Конституции оправдано лишь в том случае, если существенно меняются цели и ценностные ориентиры развития государства. В этом случае новые положения преамбулы должны быть отражены и детализированы в конституционных нормах. Анализируемый проект не отвечает данным требованиям, следовательно, не существует объективной необходимости в изменении или дополнении Преамбулы Конституции.**

Кроме того, учредительный характер положений Преамбулы Конституции («мы, народ Кыргызстана, принимаем настоящую Конституцию») предполагает, что Преамбула может быть изменена исключительно при условии широкого народного участия в ее разработке и обсуждении. Проект новой Конституции разработан фактически без участия народа. Более того, инициатива также исходила не от народа. Правящая верхушка навязывает народу те конституционные поправки, которые считает нужными, формируя их в соответствии со своими интересами и своим пониманием необходимых принципов организации государственной власти и государственного устройства.

⁷ Преамбула Конвенции «О защите прав человека и основных свобод».

2. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ В РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

ГЛАВА I. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 1

1. Кыргызская Республика (Кыргызстан) – независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство.
2. Суверенитет Кыргызской Республики не ограничен и распространяется на всю её территорию.
3. Кыргызская Республика самостоятельно проводит внутреннюю и внешнюю политику.
4. Народ Кыргызской Республики является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти.
5. Народ Кыргызстана составляют граждане всех этносов Кыргызской Республики.
6. От имени народа Кыргызской Республики вправе выступать Президент и Жогорку Кенеш.

Комментарий: Статья 1 Конституции имеет важное значение, так как в ней дается определение Кыргызской Республики, перечисляются ее основные признаки, которые должны быть раскрыты и конкретизированы в первом разделе. К традиционным пяти признакам Кыргызской Республики авторы проекта без всякой необходимости добавили еще один – «независимое государство». Общепринято считать, что суверенитет и есть независимость государства во внешних и верховенство государственной власти во внутренних делах.

Статья 2

1. Самостоятельное определение основ конституционного строя является суверенным правом народа Кыргызской Республики.
2. В Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества.
3. Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основании Конституции и законов Кыргызской Республики.
4. Выборы и референдумы проводятся на основе свободного, всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет.
5. На референдум могут быть вынесены законы и другие вопросы государственного значения. Порядок проведения референдума устанавливается конституционным законом.
6. Запрещается влияние на свободу выбора избирателей с использованием, запрещенных законом финансовых, административных и иных ресурсов.

Комментарий: Статья 2 устанавливает принцип народовластия и раскрывает признак демократического государства. Большинство статей дублируют положения статьи 2 действующей Конституции. Дополненным является часть 1, устанавливающая в качестве суверенного права народа самостоятельное определение основ конституционного строя. Термин суверенные права используется в конституционном и международном праве в соотношении с государственным суверенитетом как «часть» и «целое». Суверенные права как «часть» «целого» – суверенитета государства раскрывают его структуру и содержание. К основным суверенным правам государства, раскрывающим содержание внутреннего суверенитета, относятся право принимать и вносить изменения в конституцию и законы; право учреждать системы государственных органов; гражданство; сбор налогов; установление административно-территориального деления; распоряжения своей территорией и естественными ресурсами; осуществления правового принуждения; создания вооруженных сил и т. п. К внешнему суверенитету относятся суверенные права на заключение международных договоров; установление дипломатических отношений; объявление войны и заключение мира; право на нейтралитет и т. п.

Термин основы конституционного строя широко применяется в российской науке конституционного права, именно так называется первый раздел Конституции Российской Федерации с 1993 года. В Конституции Кыргызской Республики с 1993 года первый раздел назывался «Общие принципы», что традиционно для большинства конституций мира. Аналогично российскому раздел 1 Конституции Кыргызской Республики стал называться с 2006 года. Смысловое содержание термина является дискуссионным, большинство авторов считает его производным от широко применяемого в советских Конституциях термина «основы общественного строя». Обзор научной литературы показывает, что в юридической науке Российской Федерации нет единства мнений относительно понятия и сущности основ конституционного строя. Каждая из них выявляет ту или иную сторону конституционного строя. Наиболее распространенным является определение основ конституционного строя как совокупности главных принципов устройства государства и общества, взаимоотношений человека и государства, в которых соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией.

С этой точки зрения, абсолютно не ясно, какой смысл вкладывали авторы проекта в данное положение, наделяя народ правом самостоятельно определять основы конституционного строя. Норма требует конкретизации, иначе в процессе правоприменения может подвергаться различным интерпретациям. Возможно, замысел авторов заключался в том, чтобы раздел 1 Конституции, утверждающий основы конституционного строя, мог быть изменен исключительно через народное волеизъявление? В таком случае это право народа должно быть реализовано через механизм внесения изменений в Конституцию.

В части 2 в качестве принципа народовластия упоминается принцип защиты прав и свобод человека и гражданина. Защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства и осуществляется с помощью системы норм, принципов, механизмов и различных процедурно-правовых правил, прямо предназначенных для этой цели. Принцип защищенности прав и свобод человека является производным от признания прав и свобод человека высшей ценностью, последний в свою очередь является признаком правового государства. Традиционно в юриспруденции институт народовластия раскрывается через понятие народного суверенитета, свободный и равноправный доступ к управлению делами государства и общества, сочетания непосредственной и представительной формы осуществления власти.

В статье 2 действующей Конституции содержится важное установление о том, что государство обязано создавать условия для представительства различных социальных групп, определенных законом, в государственных органах и органах местного самоуправления, в том числе на уровне принятия решений. На основе этой нормы были приняты важнейшие законодательные акты, обеспечивающие право на участие в управлении государством для женщин, ЛОВЗ, этнических меньшинств. В предлагаемом проекте эта норма отсутствует.

Статья 4

Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем;
- разделения на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;
- открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- разделения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления;
- запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействия), создающие условия для коррупции;
- конституционно-правовой и иной ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц перед народом.

Комментарий: Статья 4 дублирует статью 3 действующей Конституции и дополняет принципы осуществления государственной власти запретом государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействия), создающие условия для коррупции. Конституционные принципы – это общие, руководящие начала конституционно-правового регулирования, обладающие высшей степенью нормативной обобщенности. При этом конструируя правовые нормы важно понимать их место в системе

правового регулирования. Так, нормы-принципы имеют наиболее высокую форму абстрагирования и определяют исходные начала, основы правового регулирования общественных отношений. В этом их основное назначение. Исходные нормы не являются правилами поведения субъектов права в конкретной ситуации, а содержат определенные положения – векторы законодательной и правоприменительной деятельности.

Что касается норм-запретов, они по своей юридической природе направлены на предупреждение и предотвращение совершения субъектами правоотношений правонарушений. Следовательно, в отличие от норм-принципов они должны быть максимально точными и конкретными, так как запреты, это прежде всего правила, непосредственно направленные на поведение людей, тогда как исходные нормы влияют на людей опосредованно.

Совершение государственными и муниципальными должностными лицами действий или бездействий, создающих угрозы для коррупции, являются правонарушениями, их перечень широко приведен в антикоррупционном и уголовном законодательстве Кыргызской Республики. Следовательно, нет никакой необходимости запрещать коррупционную деятельность на конституционном уровне. Если же авторы проекта считают, что этим самым они возводят на конституционный уровень борьбу с коррупцией, то следует отметить, что под действие этой нормы не подпадают руководители учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых финансируется из государственного и местного бюджетов либо в уставном капитале которых имеется государственная доля (акции), а также члены тендерных комиссий, члены Совета по отбору судей, члены избирательных комиссий и пр., так как согласно законодательству Кыргызской Республики они не занимают государственные либо муниципальные должности, а также иные государственные и муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами.

Установление принципа конституционно-правовой ответственности также не бесспорно с правовой точки зрения. Во-первых, в науке нет четкой дефиниции, определяющей значение соответствующего термина, во-вторых, если исходить из того, что это ответственность за нарушение конституционных обязанностей, предусмотренная самой конституцией, то эта ответственность носит политический характер, как, например, отставка правительства. Включая в основной закон принцип конституционно-правовой ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, авторы обязаны были предусмотреть механизм привлечения к такой ответственности, например, за нарушение присяги. Однако таких положений в предлагаемом проекте не обнаружено, следовательно данный принцип носит декларативно-популистский характер.

Статья 5

1. Государство и его органы служат всему обществу, а не только его отдельной части.
 2. Не допускаются действия, направленные на насильственный захват и незаконное удержание государственной власти, присвоение полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц.
- Узурпация государственной власти – особо тяжкое преступление.

Комментарий: В действующей Конституции часть 1 сформулирована следующим образом: «Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части». Тем самым, не допускается использование государственных ресурсов и возможностей в корыстных или иных целях политическими группами и кланами. Данная норма запрещает узурпацию власти. В предлагаемой редакции положение о том, что «государство и его органы служат всему обществу, а не только его отдельной части» фактически узаконивает узурпацию власти. Более того, авторы Проекта исключили из данной нормы важное положение о том, что никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве.

Статья 6.

1. Настоящая Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике.
2. Конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции.
3. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, вступившие в силу в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, являются составной частью

правовой системы Кыргызской Республики.

Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом.

4. Официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов является обязательным условием их вступления в силу.

5. Закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий новые обязанности или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Комментарий: В редакции Конституции, принятой в 2010 году, абзац 2 части 3 статьи 6 устанавливал прямое действие и приоритет нормы международных договоров по правам человека над нормами других международных договоров. В 2016 году это положение было исключено. В качестве дополнения было установлено, что «порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законом». В анализируемом проекте авторы сохранили в целом редакцию действующей Конституции, перефразировав абзац 1 части 3. Следует отметить, что формулировка «Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика» является устоявшейся и общепотребительной. По правилам юридической техники, стабильность и устойчивость юридической терминологии и юридических формулировок требует не использовать неоправданные языковые новшества, которые ухудшают язык законодательства, приводит к нечеткости, неточности понимания нормативно-правовых актов и неоднозначному толкованию различных юридических документов.

Кроме этого, абзацы 1 и 2 статьи 3 находятся в явном смысловом противоречии. Признание того, что вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики, основано на монистическом подходе в вопросе соотношения международного и внутригосударственного права, в силу которого нормы международного права включаются в систему действующих в Кыргызской Республике норм, и, следовательно, имеют прямое действие и непосредственное применение. На основании абзаца первой части 3 статьи 6 заинтересованные физические и юридические лица могут ссылаться прямо на нормы международного права при разрешении споров, а суды и государственные органы обязаны руководствоваться ими в правоприменительной практике.

Однако в основе абзаца 2 лежит дуалистический подход, в соответствии с которым предполагается самостоятельность и автономность систем международного и национального права. При таком подходе государство признает необходимость взаимодействия и взаимовлияния систем, но при этом каждая из них обладает верховенством лишь в определенной сфере отношений. В этом контексте норма международного права будет обладать прямым действием на территории государства лишь в том случае, если она инкорпорирована в национальную правовую систему путем принятия соответствующего законодательного акта, то есть тогда, когда происходит трансформация международных норм во внутреннее.

Таким образом, редакция абзаца второй части 3 статьи 6 прямо противоречит абзацу третьему части 3 этой же статьи. Существование двух норм права, регулирующих одно и то же отношение, и при этом исключающих их совместное применение (юридическая коллизия), безусловно, препятствуют гармоничному функционированию правовой системы, негативно влияет на законодательство и на эффективность правового регулирования, способствуют ущемлению прав граждан, создают существенные неудобства в правоприменительной практике. Такие дефекты в конституционном регулировании являются благоприятной почвой для злоупотреблений субъектами конституционно-правовых отношений.

Статья 7

1. Народный курултай – общественно-представительное собрание.

Народный курултай является совещательным, наблюдательным собранием, дает рекомендации по направлениям общественного развития.

2. Организация и порядок деятельности Народного курултая определяются Конституцией и конституционным законом.

Комментарий: Анализируемые нормы представлены обществу как существенные новеллы и важные достижения предлагаемой новой Конституции. В действующей Конституции народный курултай является формой реализации права граждан на мирные собрания и на участие в управлении делами государства. Курултаи как саморегулируемые народные собрания востребованы обществом и имеют широкое распространение. Они не регулируются каким-либо нормативным-правовым актом, созываются по инициативе активных граждан, участники курултаев обсуждают какие-либо важные вопросы и направляют свои рекомендации государственным органам. В предлагаемом проекте Курултай, исходя из структуры Конституции, относится к основам конституционного строя и приобретает особый конституционный статус, согласно которому Народный курултай:

1. Общественный орган
2. Представительный орган
3. Совещательно-рекомендательный орган
4. Наблюдательный орган

При этом Курултай дублирует такие полномочия Жогорку Кенеша, как дача Президенту предложений об освобождении членов Кабинета министров и руководителей исполнительных органов, участие в формировании Совета по делам правосудия, заслушивание ежегодных посланий Президента и самое важное – Курултай обладает правом законодательной инициативы.

Создание такого органа подрывает легитимность Жогорку Кенеша, особенно в случаях, когда решения Жогорку Кенеша будут противоречить рекомендациям Народного курултая или когда Жогорку Кенеш отклонит инициированный Народным курултаем законопроект. Очевидно и то, что Народный курултай может быть использован доминирующим властвующим субъектом – Президентом для легитимации собственных решений вопреки и в противовес решениям Жогорку Кенеша.

В части 2 статьи 7 проекта указано, что “организация и порядок деятельности Народного курултая определяются Конституцией и конституционным законом”. Однако в проекте Закона “О Конституции Кыргызской Республики” нет каких-либо положений об организации и порядке деятельности Народного курултая. Понятно, что нет таких положений и в действующей редакции Конституции Кыргызстана. Таким образом, Конституция не содержит каких-либо гарантий представительного характера Народного курултая. Очевидно, что фрагментарность конституционных положений о статусе Народного курултая позволяет на законодательном уровне исказить его природу как органа народного представительства.

Статья 8

1. В Кыргызской Республике могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения для реализации и защиты прав, свобод и интересов человека и гражданина.

2. Политические партии содействуют многообразному выражению политического волеизъявления различных социальных слоёв и групп общества.

3. В Кыргызской Республике запрещается:

1) формирование и функционирование партийных организаций в государственных и муниципальных учреждениях, организациях; осуществление государственными и муниципальными служащими партийной работы, за исключением случаев, когда такая работа осуществляется вне служебной деятельности;

2) членство военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и судей в политических партиях, их выступление в поддержку ими какой-либо политической партии;

3) создание политических партий на религиозной и этнической основе, преследование религиозными объединениями политических целей;

4) создание объединениями граждан военизированных формирований;

5) функционирование политических партий, общественных и религиозных объединений, их представительств и филиалов, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной и религиозной розни.

4. Политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения обеспечивают прозрачность своей финансовой и хозяйственной деятельности.

Комментарий: В действующей Конституции положения аналогичной статьи (часть 1 статьи 4) утверждают принципы политического и партийного плюрализма, которые являются основополагающими принципами любого правового государства. Главное предназначение этих принципов – гарантировать гражданам право создавать партии, различные объединения, движения, союзы, организации и т. п., то есть право свободно выражать свои политические мнения, взгляды, позиции, концепции, инициативы, в том числе альтернативного, оппозиционного характера, проявлять многообразие политических интересов, целей, установок, ценностей различных социальных групп и слоев, отдельных граждан. Немаловажно и то, что принцип политического плюрализма обязывает власть отражать, учитывать и реализовать это многообразие в государственной политике.

В предлагаемом проекте авторы отказались от декларирования принципов политического и партийного плюрализма, исключив часть 1 статьи 4 действующей Конституции «В Кыргызской Республике признается политическое многообразие и многопартийность», несмотря на то, что эти принципы являются исходными для конституционного-правового регулирования статуса политических партий и иных общественных объединений. Тем самым государство снижает уровень гарантированности многопартийности, политической оппозиции, свободы общественных организаций.

Особо важно заметить сужение сферы деятельности общественных организаций лишь вопросами защиты прав и свобод человека. В действительности общественные объединения создаются в гораздо более широких целях – для удовлетворения самых разнообразных интересов в различных сферах общественной жизни, не обязательно связанных с защитой прав. Кроме этого, в статье 8 не соблюдены требования международных стандартов, в именно такие составляющие права на свободу ассоциаций как: свобода волеизъявления и добровольность; свобода от вмешательства государства в вопросах, касающихся определения видов деятельности, источников финансирования и привлечения новых членов; допустимость ограничения свободы ассоциаций только законом. Тем самым, предлагаемая формулировка статьи 8 допускает широкий спектр законодательных ограничений, что представляется серьезной угрозой для свободы ассоциаций.

Вместе с тем, вместо предоставления гарантий, авторы Конституции в качестве основополагающих норм включили требование обеспечения прозрачности финансовой и хозяйственной деятельности, что свидетельствует о нарастающей тенденции демонизации неправительственных организаций и дискредитации активных представителей гражданского общества, критикующих действия властей. При обсуждении проекта Конституции в Парламенте ряд депутатов неоднократно использовали националистическую и враждебную риторику, обвиняя неправительственные организации в получении финансовой помощи от западных стран в целях дестабилизации политической ситуации, отступлении от традиционных ценностей и поддержке ЛГБТ. Этот нарратив проникает и общественное сознание, порождая ненависть к тем, кто защищает и продвигает права человека.

Это не первая попытка государства установить тотальный контроль над деятельностью НКО, однако общими усилиями гражданскому обществу удавалось их пресекать или временно приостанавливать. Введение особых требований к НКО на уровне Конституции доказывает, что действующая власть намерена еще более усилить политику вмешательства, контроля и ограничений в отношении гражданского общества.

Такие тенденции прямо противоречат общепринятым принципам международного права и стандартам в сфере прав человека, тем самым власть в Кыргызской Республике демонстрирует, что не намерена соблюдать свои обязательства в рамках международных договоров. Так, право ассоциаций искать, получать и использовать финансирование из внутренних, иностранных и международных источников является неотъемлемым элементом права на объединение. Совет ООН по правам человека подчеркивал важность того, чтобы организации гражданского общества имели возможность привлекать финансирование, и призывал государства не допускать криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств. Аналогично Комитет ООН по правам человека и Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации указывали на необходимость гарантировать НКО возможность получать финансирование и утверждали, что ограничения финансирования, препятствующие возможности ассоциаций заниматься своей уставной деятельностью, представляют собой нарушения статьи 22 МПГПП. Более того, в статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах определено обязательство государств участвовать в международной помощи и сотрудничестве, в частности, в экономической и технической областях, для

полноценной реализации прав, охраняемых пактом. Такая помощь и сотрудничество включают в себя финансовую поддержку организаций гражданского общества, которые работают над тем, чтобы эти права были реализованы в полной мере. Исходя из своих конвенционных обязательств, государства не должны допускать того, чтобы административные требования вели к ограничению права на свободу объединений, например, за счёт чрезмерных проверок организаций или обременительных бюрократических требований к отчётности. Хотя Специальный докладчик ООН признавал право независимых органов изучать учётную документацию ассоциаций для обеспечения транспарентности и подотчётности, при этом он указывал на то, что государства должны следить за тем, чтобы такая процедура не была произвольной и уважала принцип недискриминации и право на конфиденциальность деятельности, поскольку в противном случае она будет угрожать независимости ассоциаций и безопасности их членов.

Статья 9

1. В Кыргызской Республике никакая религия не может быть установлена в качестве государственной или обязательной.

2. Религия и все религиозные культы отделены от государства.

3. Запрещается вмешательство религиозных объединений, священнослужителей и служителей культов в деятельность органов государственной власти.

Комментарий: в части 3 разграничиваются такие термины как священнослужитель и служитель культа, в отличие от действующей редакции, где используется лишь термин «служитель культа». Священнослужители по сути являются служителями культа, следовательно нет никакой необходимости выделения их статуса. Такие допущения в основном законе являются неприемлемыми, так как создают условия для произвольной интерпретации и ошибкам в правоприменении.

Такую же проблему представляет собой и использование в части 3 выражения «органы государственной власти». В нормотворческой практике легальным, общепотребительным и устоявшимся является дефиниция «государственный орган». Важно заметить, что в юридической науке нет единого мнения об идентичности данных понятий. Многие ученые отмечают, что следует различать орган государственной власти от государственного органа, так как не все государственные органы имеют властные полномочия, например действующие в сфере государственных услуг. В целом, в предлагаемом проекте повсеместно встречаются термины, не имеющие устойчивого юридического значения и ясного толкования.

Статья 10

1. Средствам массовой информации гарантируется право на получение информации от государственных органов и органов местного самоуправления, их распространение, право на свободу выражения мнений.

2. Цензура в Кыргызской Республике не допускается. Средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом.

3. Информационная безопасность в Кыргызской Республике охраняется государством.

4. В целях защиты подрастающего поколения мероприятия, противоречащие моральным и нравственным ценностям, общественному сознанию народа Кыргызской Республики, могут ограничиваться законом.

5. Перечень мероприятий, подлежащих ограничению и перечень ограничивающей в доступе и распространении информации, устанавливается законом.

Комментарий: анализируемая статья гарантирует СМИ право на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. Субъектами права получения информации и ее свободного распространения являются не только СМИ. Согласно Всеобщей декларации прав и свобод человека это право принадлежит каждому и является одним из фундаментальных политических и личных прав. В этом контексте остается неясной цель конституционно-правового регулирования. Во-первых, закрепление гарантий реализации право на свободу информации исключительно для СМИ является своего рода дискриминацией и нарушением принципа равенства. Во-вторых, согласно статье 19 Всеобщей декларации прав человека (1948 г.): *Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.* Следовательно, право на получение и распространение информации

производно от свободы выражения мнения. При этом свобода выражения мнения также принадлежит каждому, а не только СМИ. При формулировании и изложении правовых норм, тем более норм основного закона, разработчикам следовало уяснить значение употребляемых в рассматриваемых стандартах прав человека понятий и терминов, системно использовать их и логично излагать. Создается впечатление, что авторы проекта не понимают правовую природу понятий, содержащихся в международных документах, имеют о них поверхностное представление и тем самым допускают опасные для защиты прав человека дефекты правового регулирования. Конструкция рассматриваемой статьи не отвечает требованиям законодательной техники. Статья является основной структурной единицей нормативного правового акта. Каждая статья нормативного акта представляет собой нечто внутренне единое, цельное и должна выражать законченную мысль в ее полном объеме. Статья может содержать несколько норм, которые имеют тесную логическую связь между собой, дополняют и обуславливают друг друга, идут от общего к частному, то есть последующие положения уточняют и развивают предыдущие. Статья (пункт) должна быть законченным нормативным положением с самостоятельной и четко выраженной темой, единым содержанием и единым предметом регулирования. Поэтому неоправданно наличие в одной статье норм, которые не имеют прямой и непосредственной связи друг с другом.

Например, часть 3 статьи 10 обязывает государство охранять информационную безопасность. Информационная безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства на сбалансированной основе в информационной сфере от внутренних и внешних угроз. Подтверждение такому определению понятия информационной безопасности мы находим в Национальной стратегии "Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики", утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 10 марта 2002 года № 54, где определена цель обеспечения информационной безопасности – защита национальных интересов Кыргызской Республики в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов граждан, общества и государства. Следовательно, информационная безопасность имеет свой специфический предмет регулирования – сохранение и защита информации. Более того, объектами информационной безопасности является не только СМИ, но и государство и его органы, бизнес-структуры, граждане и т. п. Тем самым, нарушен основной признак построения отдельной статьи НПА – тесная связь и неразрывное единство правовых норм, помещенных в ней. Сложно ответить на вопрос, чем руководствовались разработчики, разместив в одной статье гарантии свободы слова для СМИ, запрет цензуры и охрану информационной безопасности?

Также следует заметить, что не совсем удачной является выражение «охрана информационной безопасности», так как безопасность по своей сути предполагает состояние защищенности, сохранности. В законодательстве Кыргызской Республики укоренилось и используется выражение «обеспечение безопасности». Более того, субъектом обеспечения информационной безопасности является не только государство.

Части 4 и 5 статьи 10 представляют собой серьезную угрозу правам и свободам человека. Нормы носят размытый и неопределенный характер, что в свою очередь может привести к произвольным интерпретациям, а следовательно, к нарушению прав личности и беззаконию. В частности, невозможно определить в правовых категориях понятия «моральные и нравственные ценности», «общественное сознание народа». Более того, забота о подрастающем поколении не относится к общезначимым целям и, следовательно, не может служить основанием для ограничения прав и свобод. Предоставляя законодателю право установления перечня запрещенных мероприятий, авторы проекта фактически вводят в государстве цензуру, нивелируя тем самым значение части 2 этой же статьи.

Статья 11

1. Кыргызская Республика не имеет целей экспансии, агрессии и военных целей.

Вооруженные силы Кыргызской Республики формируются на принципах самообороны и оборонительной достаточности.

2. Право ведения войны, за исключением случаев агрессии против Кыргызской Республики и других государств, связанных с обязательствами коллективной обороны, не признается. Разрешение по каждому случаю отправления частей Вооруженных Сил Кыргызской Республики за пределы территории Кыргызской Республики принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов.

3. Использование Вооруженных Сил Кыргызской Республики для решения внутригосударственных политических задач запрещается.

4. Кыргызская Республика стремится к сосуществованию с другими государствами в согласии и справедливости, взаимовыгодному сотрудничеству, мирному решению глобальных и региональных проблем.

Комментарий: В действующей Конституции аналогичная статья исчерпывающе и точно закрепляет принципы, цели и задачи государства в сфере обороны. Так, отвергается милитаризация государственной жизни и декларируется отказ подчинять государство и его деятельность задачам ведения войны. В предлагаемом проекте эти принципы не нашли своего отражения, ограничиваясь лишь принципами самообороны и оборонительной достаточности.

В части 1 провозглашается, что государство не имеет военных целей. В этой связи необходимо отметить, что согласно Военной доктрины Кыргызской Республики, государство не может не иметь военных целей и обязано создавать эффективную военную организацию, в том числе профессиональные, оснащенные современным оружием и техникой Вооруженные Силы, способные адекватно реагировать на угрозы военной безопасности в мирное и военное время, гарантирующие защиту суверенитета, территориальной целостности и конституционного строя Кыргызской Республики, а также выполнение принятых международных обязательств. Провозглашаемый принцип оборонительной достаточности не означает полный отказ от военных целей, которая может и должна заключаться в обеспечении в военно-техническом и стратегическом отношении такого уровня оборонного потенциала и характера деятельности вооруженных сил, которые направлены на предотвращение войны и достаточность для обороны.

Статья 13

1. Кыргызский язык – государственный язык Кыргызской Республики.

Порядок применения государственного языка определяется конституционным законом.

2. В Кыргызской Республике в качестве официального используется русский язык.

3. Представителям всех этнических групп, образующих народ Кыргызской Республики, гарантируется право на создание условий для сохранения, изучения и развития родного языка.

Комментарий: в части 3 статьи 13 указывается, что народ Кыргызской Республики образуют представители всех этнических групп, тогда как в статье 1 установлено, что народ Кыргызстана составляют граждане всех этносов Кыргызской Республики. Очень важно соблюдение единства при употреблении терминов в законодательстве и пользоваться одним и тем же термином в тексте нормативного акта при обозначении одного и того же понятия. Народ – является одним из основных субъектов конституционно-правовых отношений, следовательно требует четкого терминологического дефинирования.

ГЛАВА II. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

Статья 16

1. Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, пастбища, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью Кыргызской Республики.

2. Земля и природные ресурсы используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызской Республики в целях сохранения единой экологической системы и устойчивого развития, находятся под контролем и особой охраной государства.

3. Земля, за исключением пастбищ и лесов, также может находиться в частной и муниципальной форме собственности.

Земля не может находиться на праве частной собственности иностранных граждан и юридических лиц с иностранным участием.

4. Гарантии защиты прав собственников земли определяются законом.

Комментарий: статья определяет конституционные основы правового регулирования земельных отношений и за исключением абзаца второй части 3 дублируют нормы действующей Конституции. Абзац второй части 3 устанавливает запрет частной собственности на землю для иностранных граждан и юридических лиц с иностранным участием. В законодательстве Кыргызской Республики различается правовой статус иностранного юридического лица и юридического лица с иностранным участием, где основным критерием выступает критерий места регистрации и нахождения юридического лица. Так, согласно закону Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» иностранное юридическое лицо создается согласно законодательству своей страны, тогда как юридическое лицо с иностранным участием создается и регистрируется согласно законодательству Кыргызской Республики.

В Земельном кодексе КР понятие иностранного юридического лица является более широким и включает в себя не только юридическое лицо, созданное и зарегистрированное в соответствии с законодательством иностранного государства, но и юридическое лицо, зарегистрированное в КР с иностранным участием. То есть – юридическое лицо, принадлежащее полностью одному или более иностранным физическим или юридическим лицам; контролируемое или управляемое одним или более иностранными физическими или юридическими лицами посредством: письменного контракта, права реализовать большинство голосующих акций, права назначать большинство членов исполнительного или наблюдательного органа; не менее двадцати процентов уставного капитала которого принадлежит иностранным гражданам и юридическим лицам, лицам без гражданства; созданное на основе межгосударственного договора или соглашения.

Тем самым, следует полагать, что данный конституционный запрет не распространяется на иностранных юридических лиц. Однако исходя из сути запрета, авторам проекта не хватило элементарных юридических знаний. Дилетанство и непрофессионализм при составлении нормативных актов, тем более такого высокого уровня как Конституция, непременно ведут к хаосу во всей правовой системе.

Следует также отметить, что недопустим императивный запрет владения землей на праве частной собственности для иностранных граждан, так как это право может возникнуть в порядке наследования или завещания. Такие случаи регулируются законодательством посредством установления определенных сроков владения и обязанности отчуждения. Так Земельный кодекс Кыргызской Республики разрешает иностранному гражданину владеть земельным участком, приобретенным в порядке наследования в течении 10 лет.

Статья 17

1. Кыргызская Республика создает условия для развития различных форм экономической деятельности и защищает интересы национальной экономики.

2. Направления экономического и социального развития Кыргызской Республики отражаются в национальных программах.

3. Государство гарантирует защиту инвестиций и субъектов инвестиционной деятельности в порядке, определяемом законом.

Комментарий: данная статья закрепляет конституционно-правовые основы экономической деятельности. Конституционной новеллой является часть 3 статьи 17, предусматривающая гарантии защиты инвестиций и субъектов инвестиционной деятельности. Безусловно, усиленная юридическая защита инвестиций является важной задачей при формировании благоприятного инвестиционного климата в любом государстве. И возможно авторы проекта считают, что установление гарантий на конституционном уровне будет способствовать притоку инвестиций. В таком случае, в Конституции следовало закрепить основные гарантии для инвесторов (например, гарантии стабильности законодательства, неприкосновенности вложений). Гарантии прав инвесторов – конкретные обязательства, принимаемые на себя государством в связи с обеспечением условий осуществления инвестиционной деятельности. Анализируемая норма с точки зрения ее регулятивно-гарантийного значения не представляет никакой ценности для защиты инвестиций и прав инвесторов, так как носит отсылочный характер. Кроме этого, усматриваются явные дефекты формулирования нормы. Так, термин «защита» применительно к такой субстанции как физическое или юридическое лицо, используется в сочетании с правами и интересами, то есть законы и государство не защищают отдельных субъектов, а защищают их права и интересы.

Существенный дефект нормы заключается также и в том, что Конституция гарантирует только некий порядок защиты, который определяется законом. В связи с этим, следует отметить, что права и интересы инвесторов (как и иных субъектов инвестиционной деятельности) устанавливается не только национальным законодательством, но и регулируется международно-правовыми актами и инвестиционными соглашениями. Описанные выше дефекты правотворчества с очевидностью свидетельствуют о том, что авторы проекта не обладают необходимыми для правотворчества навыками и правовыми знаниями.

Статья 19

1. Государство заботится о благосостоянии народа и его социальной защите.
2. Кыргызская Республика обеспечивает поддержку социально незащищенных категорий граждан, охрану труда и здоровья.
3. Кыргызская Республика развивает систему социальных служб, медицинского обслуживания, обеспечивает гарантии государственных пенсий, пособий и иные гарантии социальной защиты.

Комментарий: по своему смыслу статья должна раскрыть понятие социального государства, закрепленное в части 1 статьи 1 проекта. Часть 1 статьи 1 носит явный декларативный характер. Конституция допускает наличие норм декларативного характера, однако при их большом количестве, Основной закон значительно теряет своё назначение в качестве акта прямого и непосредственного действия, и будет восприниматься скорее как документ, имеющий отвлеченно абстрактный, нежели непосредственно регулятивный характер.

Независимо от вида, правовые нормы должны отвечать требованиям формальной определенности и излагаться в соответствии с правилами юридической техники. Норма права должна иметь ясный, четкий и понятный смысл для того, чтобы все субъекты права понимали и применяли ее единообразно. В этой связи обращаем внимание на то, что согласно части 1 данной статьи государство возлагает на себя функцию заботы о благосостоянии и социальной защите всего народа. Во-первых, невозможно четко определить и измерить уровень благосостояния народа, во-вторых народ не может быть объектом социальной защиты. В противном случае такое целеполагание обязывает государство к полному пересмотру своей социальной политики, отказу от свободного рынка и переходу к уравниловке, как это делало социалистическое государство. Социальная функция современного кыргызского государства напротив направлена на искоренение иждивенчества и смягчению социального неравенства за счет поддержки лишь социально уязвимых членах общества.

Важно понимать, что декларативные нормы имеют ценность лишь в том случае, если они раскрываются и уточняются в последующих статьях Конституции и законов с помощью регулятивных норм. В части 2 этой же статьи и в статье 44 проекта социальная функция государства раскрывается более детально. Так, государство гарантирует социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца и инвалидности, социальная помощь обеспечивает уровень жизни не ниже установленного законом размера прожиточного минимума. При этом четко указывается, что социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи. Таким образом, основные направления социальной политики

государства, закрепленные в статье 44 прямо противоречат декларируемой в статье 19 обязанности государства заботиться о всеобщем благосостоянии и социальной защите всего народа.

В части 2 используется формулировка «социально незащищенные категории граждан». Исходя из принципов социального государства, гарантирующего гражданам социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности, потери кормильца и инвалидности (часть 1 статьи 44 проекта) исключается сама постановка вопроса о существовании социально незащищенных граждан. Исходя из конституционных норм о социальной защите и социальном обеспечении, а также сформированной на данный момент базы социального законодательства и осуществляемой социальной политике применение выражения «социально незащищенные категории граждан» представляется некорректным, так как в социальном государстве таких граждан априори быть не должно. В социальном законодательстве Кыргызской Республики используется устойчивое выражение «социально уязвимые слои населения (граждане)». Кроме того, задача государства заключается не просто в поддержке таких граждан, а в гарантировании им социального обеспечения.

Статья 20

1. Семья – основа общества. Семья, отцовство, материнство и детство находятся под охраной общества и государства.

2. Уважение и забота об отце, матери – священный долг детей.

3. Дети – важнейшая ценность Кыргызской Республики. Государство, создавая условия, способствующие полноценному духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитывает в них патриотизм и гражданственность.

Комментарий: часть 3 статья 20 проекта предлагается в качестве конституционной новеллы. Частично формулировка данной нормы заимствована из Конституции РФ, согласно которой «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (часть 4 статьи 67.1). В версии кыргызского законодателя дети – являются важнейшей ценностью государства. Во-первых, ценность – понятие абстрактное и не имеет никакого правового смысла. Во-вторых, дети ценность для семьи, для родителей, а отношение государства к детям должно выражаться в защите их прав и социальной поддержке. В-третьих, понятие «важнейшая ценность» подразумевает определенную иерархию ценностей для государства от менее важных к более важным. Однако, неизвестно какими критериями определяется важность и не важность ценностей, тем более что ценность и важность идентичные понятие.

Серьезные опасения вызывают нормы, обязывающие государство воспитывать в детях патриотизм и гражданственность. В РФ после принятия аналогичных поправок в Конституцию, в целях их реализации в закон «Об образовании» были внесены изменения, обязывающие образовательные учреждения вести воспитательную работу как часть образовательных программ, направленную на формирование у обучающихся чувства патриотизма и гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам героев Отечества» и т. п. Многие эксперты оценили законопроект Путина как разворот в образовательной сфере в России, нацеленные на унификацию и монополизацию государством воспитательных программ, по сути – государственную идеологизацию образования, что противоречит принципам деполитизации и деидеологизации образования. С какой целью авторы проекта скопировали нормы российской Конституции пока неизвестно, но учитывая, что власть в Кыргызстане традиционно ориентируется на политику, проводимую в РФ, вполне ожидаемы отступления от принципа идеологического плюрализма и насаждения государственной идеологии –государственного патриотизма.

ГЛАВА III. ДУХОВНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВА

Статья 22

1. Развитие общества и государства опирается на научные исследования, современные технологии и инновации.

2. Государство поддерживает все виды и формы образования в образовательных организациях независимо от форм собственности.

Государство заботится о каждом обучающемся, качестве обучения и повышении статуса педагогических работников.

Государство финансирует и осуществляет материально-техническое обеспечение деятельности государственных образовательных организаций.

3. Государство содействует развитию науки, научно-творческому развитию, научно-технологическим достижениям, открытиям, инновациям и изобретениям.

Государство финансирует и поддерживает научные учреждения и организации, реализует стратегию их развития.

4. Государство обеспечивает аттестацию научных и научно-педагогических кадров, способствующих научно-техническому прогрессу.

5. Национальная академия наук Кыргызской Республики, основываясь на принципах преемственности и научного прогресса, координирует направления в сфере фундаментальных и прикладных наук.

Комментарий: Любой нормативно-правовой акт и, в первую очередь, Конституция должна отвечать требованиям логического единства, внутренней системности. Логическая структура Конституции имеет важное значение и является показателем не только высокого качества текста Конституции и его технико-юридической подготовленности, но и показателем уровня профессионализма авторов проекта Конституции. Логическая структура Конституции должна обеспечивать системное единство многообразных компонентов предмета конституционного регулирования. То есть структуру Конституции нельзя рассматривать как некое механическое суммативное образование, допускающее как произвольное расположение разделов и глав относительно друг друга, так и расчленение единого конституционного текста на обособленные и слабосочетаемые части. Изучение проекта Конституции, расположение ее структурных компонентов свидетельствует о том, что структура Конституции определена субъективным усмотрением авторов (или «идейных вдохновителей») конституционного текста, а не их объективной взаимосвязью.

С точки зрения понятийно-смыслового содержания вызывает много вопросов как название, так и содержание третьей главы. В двух статьях данной главы содержатся нормы, имеющие отношение к нравственности, религии, образованию, науке и культуре. При этом, с очевидностью усматривается полное отсутствие логического единства, системности, ясности и определенности терминов и юридических конструкций.

1. Название третьей главы по смыслу гораздо шире названия раздела. Раздел именуется «основы конституционного строя», тогда как глава «духовно-культурные основы общества». Так, главный идеолог и автор проекта Борубашев Б. в одной из научных статей указывает, что «Конституционный строй (в узком смысле) – это способ организации государства, закрепленный в его Конституции и получающий дальнейшую регламентацию в текущем законодательстве. Конституционный строй (в широком смысле) – это совокупность экономических, социальных, политических, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами Конституции, возникающих по поводу организации высших органов власти и управления, государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством»⁸. Следовательно, конституционный строй – это отношения, регулируемые Конституцией, а основы конституционного строя – «концентрированно выраженные и обобщенные общепризнанные нормы поведения субъектов конституционного права по поводу наиболее важных вопросов».⁹ Тогда как общество понятие гораздо более широкое, чем конституционный строй. В отличие от конституционного строя, общество включает очень широкий спектр отношений, в том числе и не требующих конституционного урегулирования.

⁸ <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2019.pdf>

⁹ Там же

2. Используемый в названии заголовка главы понятия «духовный» в системе права Кыргызской Республики используется в законах, регулирующих религиозную сферу, однако в содержании главы к духовности можно отнести лишь норму, утверждающую межконфессиональное согласие.

3. Часть 2 статьи 21 обязывает граждан почитать старших и уважать младшие поколения, утверждая, что это священная традиция народа, не уточняя при этом какого именно народа, хотя в этой же статье дважды упоминается конструкция «народ Кыргызстана». Определение народа Кыргызстана дано в статье 1 проекта – «народ Кыргызстана составляют граждане всех этносов Кыргызской Республики». Авторы проекта решили, что почитание старших и уважение к младшим есть священная традиция всех этносов, проживающих на территории Кыргызской Республики. «Уважение» как регулятор социальных отношений больше относится к нравственной ценности, хотя и используется в таких правовых конструкциях как «уважение прав», «уважение достоинства личности», и применяется к субъектам, независимо от их возраста. Конструкция «священная традиция» также не имеет правового значения и может подвергаться различной интерпретации.

4. В части 3 статьи 22 авторы решили обязать государство финансировать и поддерживать научные учреждения и организации, а также реализовать стратегию их развития. Безусловно, наука имеет важное значение для общества и государства, однако причисление научных учреждений и Национальной академии наук к основам конституционного строя является очевидной глупостью. В стремлении регулирования отношений науки и государства усматривается лоббирование интересов ученых и сотрудников НАН, составлявших большинство членов Конституционного совещания, то есть налицо реализация в Конституции эгоистических интересов отдельных субъектов.

Лоббисты от науки решили на конституционном уровне обязать государство финансировать и поддерживать научные учреждения и организации, а также реализовать стратегию их развития. Между тем, нынешнее катастрофическое состояние науки невозможно улучшить конституционными декларациями. Реформа Академии наук требует широкой дискуссии и глубокой реформы. Авторы проекта обязывают государство финансировать научные учреждения, тогда как во всем мире наука финансирует сама себя через привлечение частных инвестиций и грантов. Научные учреждения выступают в качестве независимых от государства субъектов правоотношений, самостоятельно определяют и реализуют стратегию собственного развития. Лоббируя интересы научных учреждений, авторы проекта занимают позицию изживенчества, полной зависимости от государства, тогда как гораздо важнее гарантировать научным учреждениям и ученым автономию и саморегулирование.

5. Качество текста проекта Конституции (который исходя из значения основного закона должен быть безупречным) значительно ухудшено по сравнению с действующей Конституцией за счет перенасыщенности нормами, в которых отсутствует объективная необходимость. Обязанность государства – обеспечить аттестацию научных и научно-педагогических кадров не обязательно должна устанавливаться в Конституции или в законах. Такие вопросы могут быть урегулированы и подзаконными актами. Более того, по смыслу части 4 статьи 22 государство обеспечивает аттестацию только тех кадров, которые способствуют научно-техническому прогрессу. Применение таких размытых оценочных критериев к субъектам права является благодатной почвой для дискриминации.

6. Сложно понять замысел авторов проекта, считающих, что Национальная академия наук Кыргызской Республики должна иметь конституционный статус. НАН, согласно законам Кыргызской Республики – некоммерческая организация (юридическое лицо) и, следовательно, является субъектом частноправовых, а не публичных отношений. При этом сама формулировка статьи значительно сужает статус НАН, ограничивая ее деятельность лишь функцией координации.

3. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ В РАЗДЕЛ ВТОРОЙ ПРАВА, СВОБОДЫ И ОБЯЗАННОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Комментарий: В наименовании раздела второго проекта Конституции, авторы обобщили права, свободы и обязанности человека и гражданина. Традиционно в Конституциях КР (с 1993 года) независимо от вносимых изменений утвердилось разграничение между правами и свободами человека и правами и обязанностями гражданина. Права человека – это универсальные естественные прирожденные свойства каждого человека, которые не зависят от их признания государством.

Права гражданина, производны от прав человека, но их реализация опосредована наличием гражданства – правовой связи человека с гражданином. Эти права обычно предполагают возможность участия в государственных делах, в выборах высших и местных органов государственной власти, до пуска в своей стране к государственной службе, воинскую обязанность, а также предоставление социальных гарантий. На основании такой дифференциации государство вправе вводить ограничения для лиц, имеющих иностранное гражданство, двойное гражданство и лиц без гражданства.

За терминологическим различием стоит различие правового статуса, т. е. объема прав и обязанностей человека и гражданина. Не имеет никакого здравого смысла терминологическое соединение "человека" и "гражданина" в одной юридической конструкции. Отсутствие упоминания о гражданине не означает, что у него отсутствуют эти права. При этом, важно заметить, что "гражданин" упоминается не во всех нормативных положениях, создается впечатление небрежного, легкомысленного либо безграмотного отношения к созданию текста Конституции. Так, в части 2 упоминается и человек и гражданин, права которых могут быть ограничены, но в части 5 этой же статьи Конституция запрещает ограничивать только права и свободы человека.

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Статья 23

1. Права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было.

Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

2. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

3. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

4. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод человека в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией.

5. Не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией права и свободы человека.

6. Не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета.

Комментарий: Неотчуждаемость прав упоминается в статье дважды. Дублирование норм в НПА, а тем более в Конституции, относится к дефектам нормотворчества. Во втором предложении права и свободы человека признаются абсолютными. При этом в этой же статье в части 2 допускается возможность ограничения прав и свобод для общезначимых конституционных целей. Тем самым, структурные части одной и той же статьи прямо противоречат и взаимоисключают друг друга.

Действующая Конституция четко разграничивает абсолютные и относительные права человека, в нескольких статьях Конституции указывается на абсолютный характер ряда прав и свобод и устанавливается запрет на их ограничение независимо от каких-либо обстоятельств.

В данном проекте часть 5 статьи 23 взаимоисключает часть 2, запрещая ограничивать права и свободы человека, тогда как часть 2 допускает ограничения.

Конструкция "установленные Конституцией права и свободы" противоречит части 1, признающей неотчуждаемость и естественность прав и свобод. Конституция демократического государства не устанавливает права, она их признает, гарантирует и защищает.

Часть 6 статьи 23 не имеет смысловой завершенности. Сначала необходимо было определить перечень прав, на которые распространяются гарантии запрета, как это закреплено в действующей Конституции: «Не подлежат никаким ограничениям установленные настоящей Конституцией гарантии запрета:

- 1) на применение смертной казни, пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания;
- 2) на проведение медицинских, биологических, психологических опытов над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом;
- 3) на рабство, торговлю людьми;
- 4) на эксплуатацию детского труда;
- 5) на лишение свободы на том только основании, что лицо не в состоянии исполнить договорное обязательство;
- 6) на уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности;
- 7) на принуждение к выражению мнения, религиозных и иных убеждений или отказу от них;
- 8) на принуждение к участию в мирном собрании;
- 9) на принуждение к определению и указанию своей этнической принадлежности;
- 10) на произвольное лишение жилища.

ГЛАВА II. ЛИЧНЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ

Комментарий: Раздел второй проекта разделен на 6 глав на основании классификации прав и свобод человека. Авторы проекта считают это своим большим достижением, так как во всех предыдущих Конституциях такое деление отсутствовало. В связи с этим, следует заметить, что классификация прав человека по сферам его жизнедеятельности носит условный характер, поскольку многие права могут быть одинаково отнесены к разным группам.

Сегодня общепризнанно, что права человека неразделимы и взаимосвязаны, и ни одной из категории прав не должно отдаваться предпочтение. Например, свобода слова, собраний, объединений, классифицируемые как политические права, могут удовлетворять личные потребности: объединяться по интересам, далеким от политики, распространять информацию, не имеющей политического значения и т. д. То есть критерий классификации прав по их социальному назначению не позволяет строго систематизировать права человека, он указывает лишь на предполагаемую сферу их реализации. В заключении Венецианской комиссии указывается, что " принцип взаимозависимости и неделимости всех прав человека может пострадать от искусственного разделения Раздела II на несколько глав, а также от включения положений, имеющих отношение к правам человека, в другие разделы Конституции. Рекомендуется пересмотреть эти структурные особенности, с тем чтобы не нанести ущерб правам, которые проект Конституции хотел бы закрепить в тексте". Следует также отметить, что действующая Конституция не дифференцирует права человека по группам, они структурированы в статьях, каждая из которых содержит описание права, его гарантии и возможность ограничения.

Статья 25

1. Каждый имеет неотъемлемое право на жизнь. Посягательство на жизнь и здоровье человека недопустимо. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Смертная казнь запрещается.

2. Каждый имеет право защищать свою жизнь и здоровье, жизнь и здоровье других лиц от противоправных посягательств в пределах необходимой обороны.

Комментарий: В сравнении с действующей Конституцией, авторы проекта решили совместить право на жизнь и гарантии его обеспечения с правом на здоровье. Бесспорно, что жизнь и здоровье человека тесно взаимосвязаны, однако в правовом регулировании они являются самостоятельными объектами.

Право на жизнь затрагивает вопросы, связанные с жизнью и смертью. Право на здоровье – относится к ситуациям, связанным с укреплением и восстановлением здоровья. Право на здоровье включает в себя своевременные и адекватные услуги в области здравоохранения, а также такие основополагающие предпосылки для здоровья как доступ к питьевой воде, безопасное продовольствие, безопасные условия труда и т. п. Тем самым, право на здоровье представляет собой комплексный правовой институт, смежный не только с правом на жизнь, но и с другими правами (право на питание, равенство, запрет пыток, доступ к информации и пр.). Следовательно право на здоровье представляет собой самостоятельный объект правового регулирования и недопустимо его отождествление с правом на жизнь.

Конституция, в предыдущей и в действующей редакциях, традиционно провозглашали неотъемлемость права на жизнь и запрет смертной казни.

В предлагаемом проекте авторы включили недопустимость посягательства на жизнь и здоровье. Термин "посягательство" используется в уголовном праве и в зависимости от контекста используется в значении тождественном понятию преступление, а также как попытка причинения вреда. Следовало воздержаться от использования в Конституции терминов, не имеющих четкой дефиниции во избежание произвольного толкования.

Попытка детализации в части 2 статьи 25 права на защиту своей жизни через институт необходимой обороны представляется крайне неудачной, так как вынужденная защита жизни и здоровья может осуществляться и в условиях крайней необходимости, при психическом и физическом принуждении и других обстоятельствах, установленных УК КР. Полагаем, что не было необходимости в таком уточнении, тем более в выраженном исчерпывающем виде, без упоминания других условий.

Статья 26

1. Семья создается на основе добровольного вступления в брак мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста. Брак не допускается без согласия двух лиц, вступающих в брак. Брак регистрируется государством.

2. Забота о детях, их воспитание в равной мере являются правом и обязанностью как отца, так и матери. Трудоспособные, совершеннолетние дети обязаны заботиться о родителях.

3. Супруги имеют равные права и обязанности в браке и семье.

Комментарий: Часть 1 статьи 26 признает в качестве «семьи» добровольный брак мужчины и женщины. Авторы конституционных поправок значительно сузили рассматриваемую дефиницию по сравнению с Семейным кодексом Кыргызской Республики, в соответствии с которой семья – круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений (статья 2 Семейного кодекса Кыргызской Республики). Отсюда следует, что семья может создаваться не только на основании брака, но и на основании родства или усыновления и заключение брака не является неперенным условием создания семьи. Семья – как круг лиц, является коллективным субъектом правовых отношений.

Данная норма обязывает трудоспособных, совершеннолетних детей заботиться о родителях независимо от каких-либо обстоятельств. Между тем, статья 92 Семейного кодекса устанавливает, что трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них. Незнание авторов проекта Конституции действующего законодательства может иметь далеко идущие последствия, порождая противоречивость и бессистемность как в самом законодательстве, так и в процессе правоприменения. Учитывая прямое действие норм Конституции, каждый родитель, независимо от своего социального положения, будет вправе требовать содержания от своих детей. Тем самым, данное конституционное положение, по сути, направленное на достижение социальной справедливости, будет прямо ему противоречить.

Статья 27

1. Каждый ребенок имеет право на уровень жизни, необходимый для его физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития.

2. В Кыргызской Республике действует принцип обеспечения наилучших интересов ребенка.

3. Ответственность за обеспечение необходимых для развития ребенка условий жизни возлагается на каждого из родителей, опекунов и попечителей.

4. Государство заботится, воспитывает и обучает детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до 18 лет. При этом им создаются условия для получения бесплатного начального, среднего и высшего профессионального образования. Им оказывается социальное обеспечение.

Комментарий: Статья 27 закрепляет некоторые гарантии обеспечения прав ребенка. Следует обратить внимание, что статья структурно отнесена к личным правам. Права ребенка в общей системе прав человека имеют свое особое место и не относятся к личным правам человека. Права ребенка представляют собой систему прав, которая состоит не только из личных, но экономических, социальных, культурных и иных прав детей.

Можно было бы приветствовать включение в Конституции отдельной статьи о правах ребенка в условиях ухудшения соблюдения и защиты прав ребенка в нашей стране, значительным ростом фактов насилия в отношении детей, высокого уровня детской смертности. Однако, нормативные положения статьи 27 не вносят ничего нового в сферу правового регулирования прав ребенка, а лишь фрагментарно воспроизводят и дублируют положения Кодекса о детях (2012 года). Так, часть 4 статьи 27 обязывает государство заботиться о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей. Дефект данного положения заключается в том, что тут Конституция конкретизирует обязанность государства, тогда как Конституция напротив должна его максимально обобщить для того, чтобы законодатель имел возможность законодательной детализации. Так,

в рассматриваемом случае, государство обязано заботиться о детях с ограниченными возможностями здоровья, жертвах насилия и т. д., то есть обо всех детях, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Во многих структурных частях проекта (разделах, главах, статьях) Конституции наблюдается непоследовательность изложения нормативной информации. Различные фрагменты текста не связаны между собой либо многократно дублируются, отсутствует взаимообусловленность и соотнесённость объединённых в одну статью нормативных положений. Каждая статья Конституции должна представлять собой нечто единое, выражать единую законченную мысль в полном объеме. При этом более важное должно предшествовать менее важному. В статье 27 принцип наилучшего обеспечения прав ребенка должен предшествовать перечислению прав.

Статья 28

1. В Кыргызской Республике не допускается рабство, торговля людьми.
 2. Запрещается эксплуатация детского труда.
 3. Запрещается принудительный труд, кроме случаев войны, ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, а также в порядке исполнения решения суда.
- Не считается принудительным трудом привлечение к военной, альтернативной (вневойсковой) службе.

Комментарий: Конвенция о принудительном труде¹⁰, Конвенция об упразднении принудительного труда¹¹, а также Международный пакт о гражданских и политических правах и региональные конвенции по правам человека¹² запрещают "принудительный или обязательный труд". Конвенция о принудительном труде определяет, что «принудительный или обязательный труд» означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо *не* предложило своих услуг добровольно.

Неоплачиваемый принудительный труд запрещен в том числе и в контексте военных действий, к тому же согласно нормам международного гуманитарного права привлечение военнопленных и гражданских к принудительному или обязательному труду может быть признано военным преступлением. Конвенция о принудительном или обязательном труде и Европейская Конвенция по правам человека оговаривают, что любая работа или служба, требуемая в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в случаях войны или бедствия или угрозы бедствия, как-то: пожары, наводнения, голод, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия животных, насекомых или паразитов растений, и вообще обстоятельств, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения не включаются в термин "принудительный труд".

Труд в порядке исполнения решения суда также не приравнивается к принудительному труду.

Все эти нормы должны были быть отражены в статье 28, с учетом норм международного права, с тем чтобы она не толковалась как норма, допускающая использование принудительного труда.

Статья 29

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, защиту чести и достоинства. Человеческое достоинство в Кыргызской Республике абсолютно и неприкосновенно.
2. Никто не может быть подвергнут уголовному преследованию за распространение информации, порочащей или унижающей честь и достоинство личности.
3. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых,

¹⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_ru.htm

¹¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c105_ru.htm

¹² https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf

телеграфных, электронных и иных сообщений. Ограничение этих прав допускается только в соответствии с законом и на основании судебного решения.

4. Не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом.

5. Каждому гарантируется защита, в том числе судебная, от неправомерного сбора, хранения, распространения конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека, а также гарантируется право на возмещение материального и морального вреда, причиненного неправомерными действиями.

Комментарий: Дефект анализируемой статьи 29 заключается в узком понимании авторами категории "достоинство личности" (достоинство человека). Авторы определяют достоинство личности через запрет вмешательства в личную жизнь. В таком понимании "достоинство личности" низводится до уровня одного из прав человека. Вместе с тем международно-правовые акты признают право на достоинство как всеобъемлющее свойство человека, охватывающего все права и свободы. Иначе говоря, целью обеспечения прав и свобод является право на сохранение достоинства. Следовательно, нельзя ограничивать достоинство человека личными правами и свободами.

Так, в преамбуле МПГПП подчеркивается, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, является основой свободы, справедливости и всеобщего мира, признается, что права человека вытекают из присущего человеческой личности достоинства. Тем самым, достоинство личности, его неприкосновенность и обязанность государства защищать право на достоинство необходимо было закрепить отдельной статьей в первом разделе "Основы конституционного строя".

По пункту 2 "каждый" подразумевает не только физическое, но и юридическое лицо. Относительно юридических лиц используется термин "защита деловой репутации", так как честь и достоинство свойства присущие исключительно личности. При формулировании гарантий следовало принять во внимание этот фактор.

В действующей Конституции ограничение возможно только в соответствии с законом и исключительно на основании судебного акта, то есть данное требование носит строго императивный характер, не оставляя правоприменителю иных вариантов поведения. На основании этого положения, конкретизированного в УПК КР, любые действия правоохранительных органов, связанные с вторжением в личное пространство человека (наблюдение, прослушивание и т. п.) сегодня требуют судебного санкционирования. В предлагаемом проекте норма носит диспозитивный характер, и, следовательно, допускает возможность выбора поведения для правоприменителя. Тем самым, снижение уровня гарантий прав и свобод в проекте новой Конституции по сравнению с действующей Конституцией вызывают большие опасения.

Статья 31

1. Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах территории Кыргызской Республики.

2. Гражданин Кыргызской Республики имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики и беспрепятственно возвращаться. Ограничение права выезда допускается только на основании закона.

Право граждан Кыргызской Республики на беспрепятственное возвращение не подлежит никаким ограничениям.

Комментарий: Пункт 2 этой статьи говорит о праве свободно выезжать за пределы страны применительно к гражданину Кыргызской Республики, хотя это право должно распространяться не только на граждан, но и на лиц, не являющихся гражданами, а также на лиц без гражданства.

Свобода передвижения является одной из фундаментальных свобод человека, тесно связанная с реализацией других, не менее важных прав и свобод человека. Основными международными нормативно-правовыми актами, закрепляющими право выезда, являются Всеобщая декларация прав человека (ст. 13)¹³ и

¹³ Всеобщая Декларация Прав Человека англ. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, русс https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (ст. 12)¹⁴.

Согласно Всеобщей декларации прав человека каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную (ст. 13 п. 2). МПГПП повторяет это право (ст. 12, п. 2). Пункт 3 этой же статьи МПГПП предусматривает, что упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

Согласно Замечания общего порядка № 27 принятых на 67 сессии Комитета по правам Человека ООН¹⁵ в пункте 3 статьи 12 МПГПП оговариваются исключительные обстоятельства, при которых могут ограничиваться права, закрепленные в пункте 2. Это положение разрешает государству ограничивать осуществление указанных прав лишь для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

Для того, чтобы являться допустимыми, ограничения должны предусматриваться законодательством, должны являться необходимыми в демократическом обществе для защиты указанных целей и должны соответствовать всем другим правам, признаваемым в Пакте. В данном пункте авторы сослались лишь на закон, как основания для ограничения выезда. Такая возможность широкого толкования может привести к нарушению права на свободу передвижения и ряду сопутствующих фундаментальных прав. В целях защиты гарантируемых в статье 31 прав от вмешательства со стороны не только государства, но и частных лиц авторам Конституции следовало оговорить исключительные обстоятельства, при которых могут ограничиваться права, закрепленные в пунктах 1 и 2.

¹⁴ МПГПП русский https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

¹⁵ <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

ГЛАВА IV. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА

Статья 42

1. Каждый имеет право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на получение оплаты труда не ниже установленного законом прожиточного минимума.

2. Каждый имеет право на отдых.

3. Максимальная продолжительность рабочего времени, минимальный еженедельный отдых и оплачиваемый ежегодный отпуск, а также иные основные условия осуществления права на отдых определяются законом.

4. Граждане имеют право на забастовку. Порядок и условия проведения забастовок определяются законом.

Комментарий: В действующей Конституции право на забастовку принадлежит каждому. В анализируемом проекте субъектами права на забастовку являются лишь граждане Кыргызской Республики. Тем самым, Конституция лишает иностранцев и лиц без гражданства, осуществляющих трудовую деятельность на территории КР возможности защищать свои трудовые права, социальные и экономические интересы с помощью забастовок, что противоречит Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, который обязывает подписавшие его государства гарантировать право на забастовку каждому.

Статья 43

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинское страхование. Условия медицинского страхования определяются законом.

2. Государство создает условия для медицинского обслуживания каждого и принимает меры по развитию государственных, муниципальных, частных и иных организаций здравоохранения.

Государство создает необходимые условия для работников медицинских организаций и обеспечивает их социальную защиту.

3. Граждане имеют право на бесплатное пользование сетью государственных организаций здравоохранения.

Медицинское обслуживание, включая обслуживание на льготных условиях, осуществляется за счет государства в объеме государственных гарантий, предусмотренных законом.

4. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет установленную законом ответственность.

5. Платное медицинское обслуживание граждан допускается на основаниях и в порядке, установленных законом.

Комментарий: Страхование по своей сути не является самостоятельным субъективным правом, оно определяется как система мер по созданию страхового денежного фонда, из средств которого возмещается ущерб, причиненный страховым случаем.

Медицинское страхование является разновидностью социального страхования и определяется законодательством КР как система мероприятий по социальной защите граждан, обеспечивающая получение качественных медицинских, профилактических и иных услуг. То есть медицинское страхование представляет собой способ реализации конституционных прав граждан на социальное обеспечение в случае болезни и получение медицинской помощи. Согласно закону "О медицинском страховании граждан КР", медицинское страхование осуществляется в следующих видах:

- базовое (базовое государственное медицинское страхование);
- обязательное (обязательное медицинское страхование);
- добровольное (добровольное медицинское страхование).

Закон не предусматривает возможность отказа от уплаты страховых взносов для лиц, охваченных обязательным медицинским страхованием. В целом в юриспруденции не существует такого понятия как право на медицинское страхование.

Абзац первый и второй части 3 статьи 43 находятся в явном взаимном противоречии. Абзац первый гарантирует гражданам бесплатное пользование сетью государственных организаций здравоохранения.

Формулировка нормы размыта, но надо полагать, что Конституция гарантирует бесплатное получение медицинской помощи в государственных организациях здравоохранения. Однако во втором абзаце проект предусматривает получение медицинской помощи за счет государства лишь в объеме государственных гарантий. В настоящее время в КР, согласно Программы государственных гарантий бесплатно предоставляется лишь определенный базовый перечень медицинских услуг при наличии статуса страхователя и приписки к соответствующей поликлинике. Следовательно, абзац второй части 3 анализируемой статьи не предполагает изменений в действующей политике государства по охране здоровья граждан. Таким образом, декларация о том, что граждане имеют право на бесплатное медицинское обслуживание, не имеет никакого правового значения и скорее всего служит средством введения участников референдума в заблуждение.

Согласно пункту 2 Программы государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, объемы медико-санитарной помощи в рамках Программы государственных гарантий определяются не только из средств республиканского бюджета, но из средств обязательного медицинского страхования. Следовательно, утверждение "за счет государства" не выдерживает никакой критики, авторы проекта, как видно, не обладают необходимыми знаниями в сфере правового регулирования охраны здоровья.

Часть 5 противоречит части 3, устанавливающей бесплатное медицинское обслуживание, так как не уточняет условия платного медицинского обслуживания и не конкретизирует в каких учреждениях (какой формы собственности) услуги должны оказываться на платной основе. Кроме того, в статье используются формулировки, смысл которых требует уточнения, что означает "пользоваться сетью государственных организаций здравоохранения", чем такое пользование отличается от неоднократно упоминаемого "медицинского обслуживания"? Кроме этого, согласно Закону об организациях здравоохранения КР помимо государственных организаций здравоохранения существуют также муниципальные организации здравоохранения, которые в соответствии со статьей 4 Закона КР "Об охране здоровья граждан" обязаны также предоставлять бесплатную медицинскую помощь в рамках Программы государственных гарантий.

Согласно части 3 статьи 43 бесплатное пользование сетью государственных организаций здравоохранения предоставляется только гражданам КР. Следовательно, в отношении иностранных граждан и лица без гражданства, государство намерено установить иные, особые правила медицинского обслуживания. В этой связи Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в замечании общего порядка No 19 отмечает, что неграждане являются группами, «которые традиционно сталкиваются с трудностями в осуществлении этого права», Комитет обратил внимание на моменты, связанные с обеспечением медицинской помощи. В первую очередь, Комитет отмечает, что Пакт запрещает дискриминацию по признаку гражданства, далее Комитет отмечает, что «неграждане должны иметь доступ к медицинским услугам и программам помощи семье, соответствующий их средствам. Все люди имеют право на первичную и экстренную медицинскую помощь независимо от их гражданства, места жительства или иммиграционного статуса». Особое внимание Комитет беженцам, лицам без гражданства и просителям убежища, а также другим обездоленным и маргинализированным лицам и группам, которые также должны иметь разумный доступ к медицинским услугам и программам помощи семье, соответствующим международным стандартам». Аргументация Комитета распространяется также и на другие экономические, социальные и культурные права.

Статья 44

1. В Кыргызской Республике в предусмотренных законом порядке и случаях гарантируется социальное обеспечение за счет государства в старости, в случае болезни, инвалидности, утраты трудоспособности, потери кормильца.

2. Пенсия, социальное пособие и другая социальная помощь обеспечивают уровень жизни не ниже установленного законом размера прожиточного минимума.

3. Государство обеспечивает функционирование системы социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья и улучшения качества их жизни.

4. Государство поощряет добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительную деятельность.

5. Социальная деятельность государства не должна принимать форму государственного попечительства, ограничивающего экономическую свободу, активность и возможности гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

Комментарий: Социальное обеспечение в старости обеспечивается не только за счет средств республиканского бюджета, его основная часть обеспечивается за счет накопительных страховых взносов самих граждан. Подобные неоднократно упоминаемые в проекте и не соответствующие действительности нормы, особенно в части социальной защиты, являются явно популистскими.

Полное и равное осуществление ЛОВЗ прав и свобод человека является целью их социальной защиты, а не основанием. Основанием социальной защиты являются такие принципы, как соблюдения прав человека и гражданина в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья; недопущения дискриминации по причине ограниченных возможностей здоровья; гарантированности со стороны государства социальной защиты лиц с ограниченными возможностями здоровья; обеспечения равных возможностей в получении социальных пособий, компенсаций и услуг, категорий и групп инвалидности и т. д.

Авторам проекта следовало правильно определить цели и основания конституционно-правового регулирования.

Статья 45

1. Каждый имеет право на жилище.
2. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
3. Государственные органы и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для реализации права на жилище.
4. Малоимущим и иным нуждающимся лицам предоставляется жилье из государственных, муниципальных и других жилищных фондов либо в социальных учреждениях на основаниях и в порядке, предусмотренных законом.

Комментарий: Согласно действующей Конституции, жилище малоимущим и нуждающимся должно предоставляться бесплатно или за доступную плату. В предлагаемом проекте уровень гарантированности жилья для малоимущих значительно снижен.

Статья 46

1. Каждый имеет право на образование.
2. Основное общее образование обязательно.
3. Каждый имеет право бесплатно получить дошкольное, основное общее, среднее общее и начальное профессиональное образование в государственных образовательных организациях.
4. Государство создает условия для обучения каждого гражданина государственному, официальному и одному из иностранных языков, начиная с учреждений дошкольного образования до среднего общего образования.
5. Государство создает равные условия для развития государственных, муниципальных, частных и других форм учебных заведений.
6. Государство создает условия для развития физической культуры и спорта.
7. Государство содействует повышению профессиональной квалификации граждан в порядке, предусмотренном законом.

Комментарий: Конституционные гарантии, установленные в части 4 статьи 46 содержат элементы дискриминации по признаку гражданства. Неграждане КР, лица без гражданства, в том числе и их дети, должны иметь равные с гражданами возможности для получения образования.

Большинство нормативных положений статьи 46 являются нормами-гарантиями. Под гарантиями в юриспруденции понимается средства, способы, процедуры, специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечивать осуществление и охрану прав и свобод личности, удовлетворение интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права и свободы. Назначение гарантий заключается в том, чтобы права, закрепляемые в Конституции, могли стать фактическим положением человека. Конституционные гарантии должны формулироваться как установления общего характера, указывающие главным образом государству и его органам, определенный вариант поведения, направленного на обеспечение условий беспрепятственного пользования правами и свободами. В анализируемом проекте ряд

норм-гарантий носит отсылочный характер. Например, часть 7 статьи 46 обязывает государство содействовать повышению профессиональной квалификации граждан. Напоминание о том, что есть определенный порядок такого содействия, который будет устанавливаться законом, обесценивает гарантийное значение нормы. Тем более, что понятие порядок в юриспруденции тождественно понятию юридической процедуры – определенному алгоритму юридических действий, направленных на достижение юридического результата. В этом аспекте, для человека как основного субъекта права, к которому обращены нормы-гарантии основного закона порядок не столь важен, как условия реализации права. Например, бесплатное повышение квалификации для учителей, медицинских работников, государственных служащих и пр.

Важно отметить, что Конституция как основной закон должна содержать наиболее важные и общие нормы (это требование относится и к нормам гарантий), специальные узкие нормы излишне перегружают текст Конституции, что негативно отражается на ее юридических свойствах как основного закона. Особенно важно при формулировке гарантий найти решение конкретных экономических, социальных и культурных проблем, исключив нереалистичные обещания, вводящие население в заблуждение.

Статья 48

1. В целях самореализации, личностного развития каждому гарантируется свобода научного, технического, художественного и иных видов творчества, преподавания и обучения. Каждый имеет право на осуществление творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и доступ к ценностям культуры.

3. Государство создает условия для повышения правовой культуры и правосознания граждан.

4. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

Комментарий: Права, гарантируемые статьей 48 относятся к культурным правам, тогда как глава, в котором размещены данные нормативные положения, регулирует экономические и социальные права. Культурные права – самостоятельная группа прав, их отличительной чертой является то, что они имеют свою специфическую сферу действия – духовно-культурную сферу жизнедеятельности человека.

Можно констатировать, что авторы проекта загнали себя в тупик, структурируя текст Конституции строго на основе разделения прав и свобод по сферам жизнедеятельности человека. Об этом свидетельствует и статья 49, регулирующая экологические права, а также статья 50, относящаяся не к правам, а обязанностям, их также невозможно структурно отнести к четвертой главе. Как указывалось выше, нет необходимости в рубрикации прав и свобод в тексте Конституции по причине их неделимости и взаимосвязанности. В анализируемом проекте наблюдается явное несоответствие структуры документа его содержанию, и в этом усматривается существенный нормотворческий дефект.

Дефект части 1 статьи 48 заключается в том, что, гарантируя свободу творчества и преподавания авторы проекта ограничили ее целями самореализации и личностного развития. Свобода творчества не может быть обусловлена лишь целями самореализации и личностного развития, каждый вправе сам выбрать цель своей творческой деятельности. Обуславливание свободы творчества строго установленными целями создает благоприятную почву для возможных неправомерных ограничений.

По сравнению с действующей Конституцией часть 1 статьи 48 предполагает наряду со свободой преподавания свободу обучения. Понятие обучения имеет двоякий смысл – как овладение знаниями, навыками и умениями учениками и как деятельность учителя (в таком же смысле что и преподавание). Общеизвестно, что при формулировке нормативно-правовых положений следует избегать терминов, имеющих неоднозначное толкование.

ГЛАВА V. ГРАЖДАНСТВО. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАНИНА

Статья 51

1. Гражданство Кыргызской Республики – устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

2. Ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства. За лицами, являющимися гражданами Кыргызской Республики, признается принадлежность к гражданству другого государства в соответствии с законами и международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

3. Каждый, доказавший свою принадлежность к народу Кыргызстана, имеет право приобрести гражданство Кыргызской Республики в упрощенном порядке.

Кыргызы, проживающие за пределами Кыргызской Республики, несмотря на наличие гражданства другого государства, вправе получить гражданство Кыргызской Республики в упрощенном порядке.

Порядок и условия приобретения гражданства Кыргызской Республики определяются законом.

4. Паспорт гражданина Кыргызской Республики является собственностью государства.

5. Гражданин Кыргызской Республики не может быть выдворен за пределы республики или выдан другому государству.

6. Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

7. Иностранцы граждане или лица без гражданства, ранее состоявшие в гражданстве Кыргызской Республики, имеют право на получение вида на жительство в упрощенном порядке.

Комментарий: В действующей Конституции (статья 50) содержится важное правило о том, что гражданин КР не может быть лишен права изменить свое гражданство. Право изменить гражданство является важной гарантией свободы личности, поскольку обеспечивает полную свободу лица в решении вопроса о прекращении правовой связи с государством. Статья 50 действующей Конституции полностью корреспондирует статье 15 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой никто не может быть произвольно лишен права изменить свое гражданство. В предлагаемом проекте статья 51 эти нормы исключены, что должно рассматриваться как отступление от международно-правовых обязательств в рамках универсальных договоров по правам человека, а также как существенное снижение уровня гарантированности и защищенности прав, связанных с гражданством.

Во втором предложении части 1 статьи 51 за гражданами КР признается принадлежность к другому государству в соответствии с законами и международными договорами. Из смысла данного конституционного положения невозможно уяснить, что подразумевают авторы под понятием "принадлежность к другому государству" – двойное гражданство или иное гражданство, так как законодательство КР четко разграничивает эти два понятия. Двойное гражданство означает наличие у лица одновременно гражданства другого государства, вытекающего из соглашений между государствами. Примером легализации двойного гражданства может служить Договор РФ с Таджикистаном об урегулировании вопросов гражданства. Договор определяет, что каждая из сторон признает за своими гражданами право приобрести гражданство другой стороны, не утрачивая предыдущего. Лица, имеющие двойное гражданство пользуются защитой и покровительством каждой из сторон. При этом, вопросы социального обеспечения и военной службы "двойных граждан" также решаются соглашением сторон. КР не имеет соглашений о двойном гражданстве с каким-либо государством.

Иное (второе) гражданство – также предполагает одновременное гражданство разных государств. Однако соглашение между государствами о двойном гражданстве отсутствует. Согласно Закону КР "О гражданстве" гражданин КР может принять гражданство иного государства, оставаясь гражданином КР в случае, если получение гражданства иного государства не противоречит законодательству КР и законодательству иностранного государства.

Часть 3 статьи 51 предоставляет право получения гражданства КР в упрощенном порядке каждому, кто доказал свою принадлежность к народу Кыргызстана. Если исходить из легального определения народа Кыргызстана в статье 1 проекта (народ Кыргызстана составляют граждане всех этносов КР), то любой, кто докажет принадлежность к одному из более 100 этносов, проживающих на территории КР вправе получить

гражданство КР в упрощенном порядке. Данное положение носит размытый, неопределенный характер, и не дают ясного представления о том, какие доказательства могут быть основанием для получения гражданства. В данном аналитическом документе неоднократно подчеркивалось, что такие нормы открывают возможности для различных интерпретаций, злоупотреблений и дискриминации. Кроме этого, важно учитывать, что чрезмерно либеральное отношение государства к вопросам приобретения гражданства может стать серьезной угрозой национальной безопасности.

Статья 52

1. В Кыргызской Республике иностранные граждане и лица без гражданства имеют права и обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законами или вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

2. Кыргызская Республика в соответствии с международными обязательствами предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства, преследуемым по политическим мотивам, а также по мотивам нарушения прав и свобод человека.

Лицо, получившее политическое убежище, не может быть выдано другому государству.

Комментарий: В международном праве существует термин “беженцы” и “убежище”. Беженец – это человек, который был вынужден покинуть свою страну из-за преследований, войны или насилия. Статья 14 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право искать убежище от преследований в других странах и пользоваться этим убежищем».

Преследование по признаку политических убеждений – это лишь один из видов преследования. Помимо политических убеждений, беженец может иметь другие обоснованные опасения стать жертвой преследований, например, по признаку расы, религии, национальности или принадлежности к определенной социальной группе. В силу этих опасений это лицо находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает вернуться домой. Война, гуманитарные катастрофы и этническое, племенное и религиозное насилие являются распространенными причинами бегства беженцев из своих стран. Очевидно, что перечень оснований для признания лица беженцем не ограничивается политически мотивированными преследованиями.

С 1990-х годов жертвы сексуального преследования (которое может включать домашнее насилие или систематическое гендерное насилие или преследование сексуальных меньшинств) рассматриваются как категории лиц, имеющих законные основания для подачи ходатайств о предоставлении убежища. Преследование по мотивам нарушения прав и свобод человека вообще не несет никакой смысловой нагрузки. Например, в данном пункте, преследование по политическим мотивам очевидно является нарушением прав и свобод человека.

Статья 53

1. Соблюдение правил и норм общественного поведения, уважительное отношение к интересам общества есть обязанность каждого человека. Осуществление человеком своих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

2. Каждый вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных Конституцией и законами.

3. Каждый обязан соблюдать Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц.

Комментарий: Правила и нормы общественного поведения не имеют четкой правовой дефиниции. Правила и нормы общественного поведения существуют в некоторых общественных местах, но разрабатываются администрациями этих мест самостоятельно. Нет таких норм и правил, которые применялись бы универсально ко всему обществу вне зависимости от ситуации, места, времени и других обстоятельств. “Уважительное отношение” тоже субъективное понятие. Оно не имеет определения в юриспруденции. Понятие “интересы общества” так же может иметь чрезмерно широкое трактование. В чем заключаются эти интересы, уважительное отношение к которым вменяется каждому человеку – совершенно непонятно.

ГЛАВА VI. ГАРАНТИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Комментарий: Название главы шестой свидетельствует о неправильном структурировании текста Конституции, так как гарантии прав и свобод человека фактически содержатся в каждой главе данного раздела. Гарантии находятся в системной связи с правами и свободами, определяют их сущность и целевое назначение. Следовательно, не было никакой необходимости в выделении гарантий в отдельную структурную часть Конституции.

Статья 55

В Кыргызской Республике признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Статья 56

1. Государство обеспечивает права и свободы граждан в порядке, закрепленном Конституцией и законами.

2. В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека.

3. Ограничения, касающиеся физической и моральной неприкосновенности личности, допустимы только на основании закона, по приговору суда как наказание за совершенное преступление.

4. Никто не может подвергаться пыткам и другим бесчеловечным, жестоким или унижающим достоинство видам обращения или наказания.

5. Каждый лишенный свободы имеет право на гуманное обращение, не унижающее человеческое достоинство.

6. Запрещаются медицинские, биологические, психологические опыты над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом.

Комментарий: Дефект нормы заключается в выражении, обязывающем государство обеспечить права и свободы в определенном порядке. Как указывалось выше термин “порядок” в правовом смысле предполагает процедуру, определенный порядок действий. Тогда как обеспечение – это не только процедуры, а целая система условий и специальных средств, которые обеспечивают реализацию, охрану и защиту прав и свобод человека. Кроме этого, в части 1 статьи 56 усматривается дискриминационный элемент по признаку гражданства, так как Конституция обязывает обеспечивать лишь права и свободы граждан.

По содержанию статьи невозможно определить предмет ее регулирования. Закон КР “О нормативных правовых актах” требует, чтобы статья закона как структурная часть регулировала однородные правовые отношения. Однако, часть 1 и 2 статьи 56 имеют общий характер. Остальные нормы имеют непосредственное отношение к неприкосновенности личности, части 3, 4, 6 являются нормами-гарантиями, часть 5 закрепляет субъективное право. Бессистемность структурных частей – характерная особенность данного проекта Конституции. Например, нормы устанавливающие запрет принимать законы отменяющие или умаляющие права и свободы человека (часть 2 статьи 56) системно связаны с нормами статьи 23, однако неизвестно на каком основании авторы проекта решили обособить ее в отдельной статье.

Грубейшие дефекты нормотворчества допущены при формулировании части 3 статьи 56 заключаются в следующем:

- Авторы не имеют понятия о том, что между конституционными ограничениями и санкциями (наказаниями) существует большая разница. Ограничение конституционных прав, как правило, преследуют цель ограничения позитивной (правомерной) деятельности и не являются в отличие от санкций мерой ответственности за правонарушение. Тем более, что соразмерность санкции определяется характером правонарушения, а не общезначимыми конституционными целями. Конституционное ограничение не является наказанием.
- Право на физическую неприкосновенность заключается в праве каждого человека на

свободное распоряжение собой. По своей правовой природе право на физическую неприкосновенность тесно связано и обусловлено со свободой человека. Действующая Конституция в статье 20 гарантирует абсолютный запрет на применение пыток и других бесчеловечных, жестоких или унижающих достоинство видов обращения или наказания; на проведение медицинских, биологических, психологических опытов над людьми без их добровольного согласия, выраженного и удостоверенного надлежащим образом; на рабство, торговлю людьми; на лишение свободы на том только основании, что лицо не в состоянии исполнить договорное обязательство; на уголовное преследование за распространение информации, порочащей честь и достоинство личности, а также запрещает ограничивать право каждого лишенного свободы на гуманное обращение и уважение человеческого достоинства. Тем самым Конституция 2010 года установила высокий уровень защищенности права на свободу и физическую неприкосновенность. В проекте новой Конституции вышеуказанные гарантии исключены, напротив, в части 3 статьи 56 законодателю предоставляется широкое усмотрение в установлении ограничений права на физическую неприкосновенность, что должно оцениваться как существенное снижение ранее установленных гарантий и возможность произвольного, не ограниченного Конституцией законодательного регулирования.

- Часть 3 статьи 56 допускает возможность ограничения физической неприкосновенности на основании закона и по приговору суда. В то же время часть 3 статьи 59 устанавливает, что никто не может быть задержан, заключен под стражу, лишен свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом. Следовательно, такие ограничения права на свободу и физическую неприкосновенность как задержание и заключение под стражу по смыслу и содержанию части 3 статьи 59 могут применяться исключительно по решению суда, то есть применение ограничительных мер не допускается в каких – либо иных процедурах, кроме как посредством правосудия. Тем самым, часть 3 статьи 56 прямо противоречит части 3 статьи 59 анализируемого проекта Конституции. Более того, право на свободу и физическую неприкосновенность не могут ограничиваться итоговым судебным актом, так как приговор суда определяет меру наказания, а не ограничение. Как правило, по вопросам законности задержания и заключения под стражу суды выносят промежуточные судебные акты – постановления, а не приговоры. Такие явные и грубейшие дефекты нормотворчества свидетельствуют о низкой профессиональной квалификации авторов проекта.
- Существенным дефектом части 3 статьи 56 является использование категории «моральная неприкосновенность». В правовой науке, применимо к личной неприкосновенности применяется понятие «нравственная неприкосновенность», содержанием которого является неприкосновенность чести и достоинства. В том случае, если авторы проекта используют моральную неприкосновенность в таком же смысле, часть 3 статьи 56 прямо противоречит части 1 статьи 29, утверждающей, что человеческое достоинство абсолютно, и, следовательно, не может подвергаться каким-либо ограничениям.

Статья 58

1. Каждый имеет право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных законом.
2. Каждый осужденный имеет право просить о помиловании и смягчении наказания.
3. Никто не должен дважды нести юридическую ответственность за одно и то же правонарушение.
4. Каждый осужденный имеет право на рассмотрение его дела вышестоящим судом в соответствии с законом.
5. Каждый человек имеет право обратиться за защитой своих нарушенных прав и свобод в международные органы по правам человека в соответствии с международными договорами, вступившими в силу в установленном законодательством порядке.

Комментарий к части 5 статьи 58:

В 2010 году в Конституции Кыргызской Республики, в части 2 статьи 41 впервые было признано, что в случае признания международных органов по правам человека фактов нарушения прав и свобод человека, государство обязано исполнить их решение и принять меры по восстановлению или возмещению

причиненного человеку вреда. Тем самым было продемонстрировано на самом высоком правовом и политическом уровне готовность Кыргызской Республики к соблюдению и реализации международно-правовых обязательств по обеспечению и эффективной защите прав и свобод человека. Конституционная новелла 2010 года имела исключительно важное значение, так как подтверждало право каждого не только обращаться в международные правозащитные органы, но и являлась конституционной основой создания внутригосударственного механизма, обеспечивающего исполнение их решений. Тем самым, нормы части 2 статьи 41 были направлены на достижение гарантированного и максимально эффективного результата в вопросе защиты прав и свобод человека.

Так, за годы независимости, Комитет по правам человека ООН принял 17 решений в отношении Кыргызской Республики, которыми было признано нарушение положений Международного пакта о гражданских и политических правах, связанных с правом на жизнь, пытками, правом на свободу и личную неприкосновенность, правом на справедливое судебное разбирательство (8 из них после принятия Конституции 2010 года). Однако, несмотря на прямое конституционное предписание, решения КПЧ ООН были проигнорированы государственными органами из-за нежелания или неспособности их исполнить.

В 2016 году вышеупомянутые гарантирующие нормы в ходе очередной конституционной реформы были исключены из Конституции, как противоречащие принципу государственного суверенитета и ущемляющие независимость Кыргызской Республики, что с очевидностью свидетельствовало о намерении государственной власти блокировать и самоустраниться от исполнения решений и рекомендаций международных правозащитных органов, подтверждало отсутствие политической воли к их исполнению и безответственность государства по принятым обязательствам.

В нынешнем проекте Конституции поправки, принятые в 2016 году оставлены без изменения.

Авторы проекта не приняли во внимание, что провозглашенные в Конституции Кыргызской Республики и признаваемые высшей ценностью права, и свободы человека и гражданина можно считать фактически гарантированными только тогда, когда в национальном праве будут закреплены как внутригосударственные, так и международные гарантии их реализации и возможности использования различных предусмотренных законами и международными договорами путей восстановления и защиты нарушенных прав.

Более того, любые изменения, вносимые в Конституцию, должны быть направлены не ее развитие, на совершенствование конституционного строя, на обеспечение более высоких стандартов в защите прав и свобод человека. В связи с этим, игнорирование решений международных органов по правам человека необходимо рассматривать не только как пренебрежение государством своими международными обязательствами, но и как лишение граждан субъективного права на восстановление нарушенных прав и возмещение вреда. Такой подход противоречит принципам демократического правового государства и нарушает фундаментальные права и свободы человека и гражданина.

Статья 62

1. Государство гарантирует опубликование законов и других нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей человека, что является обязательным условием их применения.

2. Права и свободы, установленные Конституцией, не являются исчерпывающими и не должны толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Комментарий: Нормы дублируют часть 4 статьи 6 проекта. Официальное опубликование законов и иных НПА как обязательное условие вступления их в силу является общим требованием. Нет никакой необходимости в обособлении законов и иных НПА, касающихся прав и обязанностей человека.

Статья 65

В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством.

Комментарий: Статья дублирует часть 1 статьи 21 проекта.

4. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ В РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ГЛАВА I. ПРЕЗИДЕНТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья 66

1. Президент является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики.
2. Президент обеспечивает единство народа и государственной власти.
3. Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.
4. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Обеспечивает единство государственной власти, координацию и взаимодействие государственных органов.
5. Президент представляет Кыргызскую Республику во внутренних и международных отношениях. Принимает меры по защите суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики.

Комментарий: 10 января 2021 года в Кыргызской Республике состоялся референдум, по результатам которого 81 % участников выбрали президентскую форму правления. Согласно волеизъявлению большинства участников референдума в проекте новой Конституции механизм функционирования государственной власти должен быть полностью перекоен от парламентской республики к президентской.

а) Несмотря на различные в мировой практике модификации президентской республики, юридической наукой определены ее характерные черты, которые ярко четко проявляются в соотношении президента с исполнительной властью. В классической президентской республике президент является главой исполнительной власти, с которой он соединен и структурно, и функционально, правительства как независимого коллегиального органа исполнительной власти не существует, как не существует и должности премьер-министра, а все традиционные полномочия правительства находятся в компетенции президента. Как реальный глава исполнительной власти, президент самостоятельно определяет правительственную политику, а легитимность администрации президента никак не связана с получением вотума доверия от парламента, так как президент избирается всенародно.

В анализируемом проекте (часть 1 статьи 65) Президент возглавляет исполнительную власть, но одновременно осуществляет функции главы государства. В части 3 и 4 статьи 65 указывается, что Президент как глава государства призван обеспечивать единство государственной власти. Как правило, Президент обеспечивающий единство государственной власти структурно не должен входить ни в одну из ветвей власти, и обязан обеспечивать их согласованное функционирование и оперативно выводить государственную систему из возможных тупиковых ситуаций, вызванных конфликтами между ветвями власти (например, отправить в отставку Правительство или распустить парламент). Тем самым Президент выступает в роли арбитра, призванного обеспечить единство государственной власти в условиях разделения властей. Статус Президента как арбитра является одним из главных признаков, определяющих государство как смешанную республику, в которой не допускается его отождествление с исполнительной властью, так как это несовместимо с его посреднической ролью в конфликтах между высшими органами государства. Тем самым, президент может возглавлять исполнительную власть или быть арбитром в системе разделения властей, но не может совмещать обе роли. Следовательно, правовой статус президента, определяемый статьей 65 не может характеризовать Кыргызстан как президентскую республику.

Наделяя президента как главу исполнительной власти сверхполномочиями главы государства, проект новой Конституции создает по сути персонифицированный авторитарный режим, ослабляет все иные институты власти, делая их напрямую зависимыми от президента, следовательно широко пропагандируемая властью цель создания президентской республики, поддержанной референдумом, является лишь ширмой, за которой скрывается преступное намерение установления режима единоличной власти, то есть узурпации государственной власти.

В соответствии с теорией разделения властей, президент является лишь одним из высших органов государства, наряду с парламентом, правительством, высшим судебным органом общей юрисдикции и органом конституционной юрисдикции. Верховенство власти президента обусловило бы подчинение ему всех других высших органов государства. Имманентной составляющей механизма реализации принципа разделения властей является система сдержек и противовесов. Сдерживания и противовесы, применяемые

высшими органами государства относительно друг друга, в частности, относительно президента, свидетельствуют об их принципиально равном статусе. Поэтому нормативное определение президента высшим должностным лицом государства свидетельствует об искаженном понимании соотношения президента с остальными высшими органами государства.

б) В соответствии со статьей 65 президент также является гарантом Конституции, прав и свобод человека, президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, принимает меры по защите суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики. Все перечисленные признаки статуса президента переписаны со статьи 42 Конституции Кыргызской Республики 2007 года, согласно которой Кыргызстан формально считался смешанной республикой, и президент не входил ни в одну из ветвей власти. Кроме этого, формулировка «Президент – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина» вследствие своей неопределенности и размытости создает условия для безграничного расширения его полномочий законами, так как нигде не прописано, как именно глава государства гарантирует Конституцию и права человека, какими методами, способами, средствами. Все это отдается на его личное усмотрение.

в) Как глава государства, президент единолично определяет основные направления внутренней и внешней политики. По своему содержанию данная функция президента по своему масштабу и значимости превосходит любую другую президентскую функцию, так как носит всеобъемлющий характер и из нее могут вытекать самые обширные властные полномочия Президента и любые рычаги влияния практически на все органы государственной власти

Вышеизложенное свидетельствует о том, что авторы проекта не стремились реализовать принцип разделения властей и обеспечить верховенство права – они, прежде всего, стремились дать как можно больше властных полномочий нынешнему Президенту Кыргызской Республики С.Жапарову.

Статья 67

1. Президент избирается гражданами Кыргызской Республики сроком на 5 лет.
2. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух сроков.

Комментарий: в действующей Конституции Президент избирается на 6 лет гражданами Кыргызской Республики, и одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды. Ограничение переизбрания Президента на второй срок было направлено в целях недопущения авторитаризма Президента. Президенты Кыргызской Республики до 2010 года через повторные переизбрания фактически закрепляли эту должность за собой, и предпринимали попытки ее передачи членам своей семьи. Для пресечения этой порочной практики Конституция 2010 года категорически запретила одному и тому же лицу становиться Президентом дважды. Видимо, авторы проекта забыли горькие уроки президентского авторитаризма, унесшего жизни сотни кыргызстанцев, позволяя Президентам избираться дважды. Более того при такой формулировке за бывшим Президентом сохраняется возможность переизбрания на третий, четвертый срок, при условии отдаления нового срока «чужим» президентством.

Статья 68

1. Президентом может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший 35-летнего возраста, владеющий государственным языком и проживающий в республике в совокупности не менее 15 лет.
2. Количество кандидатов на пост Президента не ограничивается. Кандидатом в Президенты может быть зарегистрировано лицо, представившее общегосударственную программу развития и собравшее не менее 30 тысяч подписей избирателей.

Порядок выборов Президента определяется конституционным законом.

Комментарий: часть 2 статьи 68 устанавливает в качестве обязательного условия для выдвижения кандидатом на должность Президента представление общегосударственной программы развития. Наличие у кандидата предвыборной политической программы является само собой разумеющимся и законодательство о выборах обязывает кандидатов публиковать свои программы для широкого ознакомления. Следовательно, нет никакой необходимости требовать представления программы на конституционном уровне. При отсутствии общей концепции проекта Конституции и необходимых обоснований сложно понять на что был направлен замысел авторов. На наш взгляд такое требование является не просто излишним, опасность

заключается в том, что оно может стать основанием для надуманных ограничений пассивного избирательного права. Содержание программ может быть подвержено цензуре на предмет соответствия общегосударственности и стать серьезным препятствием для выдвижения в кандидаты. Следует отметить, что согласно закону о выборах, помимо требования о сборе 30 тысячи подписей, кандидаты обязаны внести залог в размере 1 миллиона сомов. В связи с этим Вецецианская комиссия неоднократно рекомендовала убрать из закона одновременное требование сбора подписей и внесения залога как чрезмерное ограничение права быть избранным: «Право быть кандидатом в президенты должно быть широким, инклюзивным и не сведенным до небольшого количества граждан».^{16[1]} Однако вместо упрощения требований для выдвижения в качестве кандидата на должность Президента, авторы новой Конституции еще более усложнили действующий порядок.

Статья 69

1. При вступлении в должность Президент приносит присягу народу Кыргызской Республики.
2. Полномочия Президента прекращаются с момента вступления в должность вновь избранного Президента.
3. Президент на период осуществления своих полномочий приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью политических партий.

Комментарий: Присяга Президента имеет важное правовое значение: во-первых, присяга является необходимым условием вступления президента в должность и начало течения срока его полномочий, во-вторых – это клятва перед народом, нарушение которой должно повлечь за собой ответственность Президента в виде отрешения от должности. Именно поэтому большинство государств текст присяги прямо фиксируют в тексте Конституции либо определяют ее общее содержание. Учитывая негативный опыт президенциализма в Кыргызской Республике следовало прямо изложить текст присяги Президента в Конституции и предусмотреть в качестве основания для импичмента нарушение Президентом присяги. Обладая беспрецедентно широкими полномочиями, Президент Кыргызской Республики, согласно проекту, не несет фактически никакой ответственности.

Статья 70

1. Президент:
 - 1) определяет структуру и состав Кабинета Министров;
 - 2) с согласия Жогорку Кенеша назначает Председателя Кабинета Министров, его заместителей и других членов Кабинета Министров;
 - 3) принимает прошения об отставке Председателя Кабинета Министров, его заместителей и других членов, решение об их отставке;
 - 4) по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, Народного Курултая в рамках закона освобождает от должности членов Кабинета Министров и руководителей органов исполнительной власти;
 - 5) назначает и освобождает от должности руководителей иных органов исполнительной власти;
 - 6) назначает и освобождает от должности глав местных государственных администраций;
 - 7) формирует Администрацию Президента;
 - 8) формирует и возглавляет Совет безопасности;
 - 9) назначает и освобождает от должности Государственного секретаря;
 - 10) назначает и освобождает от должности Уполномоченного по правам ребенка.

Комментарий: часть 1 статьи 70 находится в системной связи со статьей 89 проекта, изложенной в следующей редакции:

«Статья 89.

1. Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляет Президент.
2. Структура и состав Кабинета Министров определяются Президентом.

¹⁶

<https://www.legislationline.org/download/id/8454/file/Совместное%20Экспертное%20закключение%20по%20Проекту%20Закона%20о%20Президентских%20и%20Парламентских%20Выборах%20Кыргызской%20Республики%202023.06.2011.pdf>

Председатель Кабинета Министров является руководителем Администрации Президента.

3. Президент руководит деятельностью исполнительной власти, дает поручения Кабинету министров и его подчиненным органам, контролирует выполнение его поручений, отменяет акты Кабинета министров и подчиненных ему органов, временно отстраняет членов Кабинета Министров от должности на основании конституционного закона.

4. Президент председательствует на заседаниях Кабинета министров.

5. Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти.

6. Если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, ответственность членов Кабинета министров рассматривается Президентом.»

Комментарий:

1. Статьи 70 и 89 содержат дублирующие нормы. Следует заметить, что объявляя Президента единоличным носителем исполнительной власти, авторы предусмотрели в разделе третьем самостоятельные главы «Президент» и «Исполнительная власть», что является очевидным дефектом структурирования текста Конституции. Если исполнительную власть осуществляет Президент и Кабинет министров полностью зависим от Президента, следовательно и нормы, относящиеся к исполнительной власти, в том числе Кабинету министров, структурно должны относиться к главе, определяющей статус и полномочия Президента.

2. Часть 1 статьи 89, устанавливает, что Президент осуществляет исполнительную власть. Исполнительная власть в Кыргызской Республике, как в любом другом государстве – это разветвленная система органов государственного управления. Немыслимо осуществление исполнительной власти одним должностным лицом. Следовательно, Президент не осуществляет исполнительную власть, а является главой исполнительной власти. Исходя из конфигурации исполнительной власти по данному проекту исполнительную власть все же будет осуществлять Кабинет министров под руководством Президента.

3. Пункт 1 части 1 статьи 70 и часть 2 статьи 89 дублируя друг друга устанавливают, что Президент единолично определяет структуру и состав Кабинета министров. Сложно понять замысел авторов изменивших название Правительства на Кабинет министров. В англосаксонской системе правительство и кабинет не равнозначны, кабинет – это организационно обособленная часть правительства, играющая особую роль.

4. В части 2 закрепляется, что председатель Кабинета министров одновременно является руководителем администрации Президента. Отдельное упоминание об Администрации говорит о том, что исполнительную власть будут осуществлять две параллельные структуры, однако обе они имеют общего руководителя в лице Председателя Кабинета министров. В целом, дуализм исполнительной власти (два центра исполнительной власти) – элемент смешанной формы правления, в которых «администрация» выполняет роль второго центра исполнительной власти, зачастую альтернативного правительству. В предлагаемой конфигурации неопределенность правосубъектности администрации Президента может привести к излишней бюрократизации, разрастанию структуры исполнительной власти и дублированию функций подразделениями Кабинета министров и администрации. Приходится констатировать, что создание двух параллельных структур исполнительной власти в президентской республике с точки зрения права – полный абсурд. Зачем Президенту нужна собственная администрация, если ему подвластна вся система государственного управления и функции обеспечения деятельности Президента может выполнять аппарат Кабинета министров?

5. Алогизм анализируемых положений проекта заключается также и в том, что весь объем полномочий Президента свидетельствует о том, что он единолично руководит всей системой исполнительной власти и непосредственно Кабинетом министров: назначает и освобождает от должности Председателя Кабинета министров, его заместителей и членов Кабинета министров; председательствует на заседаниях Кабинета министров, несет персональную ответственность за деятельность Кабинета министров, однако Кабинет министров имеет еще одного руководителя в лице Председателя Кабинета министров. При этом, в проекте нет ни одного положения, определяющего статус Председателя Кабинета министров и разграничение полномочий между ним и Президентом.

6. Юридическим нонсенсом и очередным абсурдом рассматриваемого проекта являются положения

части 5 и 6 статьи 89. Часть 5 в императивной форме устанавливает, что Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета министров и исполнительной. Персональная ответственность это личная, индивидуальная ответственность должностного лица отвечать за исполнение возложенных на него обязанностей, она предполагает, что лицо будет периодически отчитываться за свои действия перед вышестоящим компетентным органом, подвергаться со стороны последнего оценке, и в случае отрицательной оценки будет претерпевать неблагоприятные последствия, то есть будет привлечено к ответственности. Однако, в проекте нет ни одного положения, предусматривающего механизм привлечения Президента к персональной ответственности. Персональную ответственность за действия Президента, согласно части 6 статьи 89 будет нести Председатель Кабинета министров.

7. В части 6 статьи 89 устанавливается, что если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, ответственность членов Кабинета министров рассматривается Президентом. Это очевидная глупость либо заведомый умысел авторов проекта учредить полностью безответственного Президента и переложить всю ответственность на Председателя Кабинета министров, которому отводится декоративная роль «козла отпущения» или своеобразного молниеотвода.

8. Пункты 5 и 10 части 1 статьи 70 определяют кадровые полномочия Президента.

Так, Президент назначает и освобождает от должности руководителей иных органов исполнительной власти. Это означает, что Президент единолично назначает руководителей и заместителей всех ведомств в системе исполнительной власти. Президент единолично назначает и освобождает от должности глав местных государственных администраций.

9. Право президент формировать и возглавлять Совет безопасности традиционное для постсоветских стран вытекает из статуса Президента как главы государства, дистанцированного от всех ветвей власти, то есть это элемент смешанной формы правления. В условиях, когда Президент возглавляет всю систему исполнительной власти, и кроме Торага Жогорку Кенеша, почти все члены Совета безопасности находятся в прямом подчинении Президента, предназначение этого органа как центра координации усилий государственных органов по важнейшим вопросам стратегического и концептуального характера внутренней и внешней безопасности, и обороны теряет свой смысл, тем более, что Президент не только координирует, но и непосредственно руководит всеми сферами, находящимися в компетенции Совета безопасности (национальная безопасность и оборона). В смешанных формах Президент имел возможность влияния на политику Правительства и парламента через Совет безопасности, этим объясняется наблюдаемая в РФ и РК тенденция усиления полномочий Совета безопасности, однако в условиях единоличной власти Президента роль этого органа приобретает символический характер. Какой смысл Президенту консультироваться и совещаться в рамках отдельного совещательно-консультативного органа с лицами, находящимися в его прямом подчинении?

10. Согласно пункту 9 части 1 статьи 70 назначает и освобождает Государственного секретаря, при этом в Конституции нет положений, определяющих статус Госсекретаря. Должность госсекретаря существовала в Кыргызской Республике с 1996 года по 2010 год. Госсекретарь являлся должностным лицом Кыргызской Республики непосредственно подчиненным Президенту Кыргызской Республики и выполняющим его поручения по обеспечению реализации конституционных полномочий главы государства в сфере культурного и духовного развития страны, то есть Госсекретарь выполнял функции главного идеолога страны. Данная должность была упразднена в 2010 году, как не соответствующая принципу идейного плюрализма. Наметившиеся тенденции навязывания обществу некой государственной идеологии в целях нравственно-духовного развития личности вызывают серьезные опасения. 29 января 2021 года Президент КР С. Жапаров подписал указ «О духовно-нравственном развитии и физическом воспитании личности». Президент в рамках Указа дал рекомендацию Правительству до 1 июня 2021 года разработать и внести Концепцию о духовно-нравственном развитии и физическом воспитании личности, основанную на принципах приоритета духовно-нравственных мотивов жизненного поведения над материальными интересами; приоритет общественных и государственных интересов над индивидуальными и т. д.

Полагаем, что введение должности Госсекретаря связано с политикой Президента С. Жапарова по навязыванию обществу некой государственной идеологии, цель которой – развитие духовно-нравственных ценностей личности. Указа Президента по своему смыслу и содержанию отвергает идеи верховенства права и высшей ценности прав и свобод человека, противопоставляя им ценности традиционного общества и

объявляя приоритет интересов государства над интересами личности. Очевидно, что идейной основой проекта Конституции стали политические пристрастия отдельных личностей. В политических тенденциях «промывки мозгов» общества усматривается близкая параллель с пропагандистской политикой Президента РФ В.Путина по формированию у граждан чувства патриотизма, уважения традициям народа и пр.

11. Пункт 10 части 1 статьи 70 наделяет Президента правом назначать и освобождать Уполномоченного по правам ребенка. Традиционно институт уполномоченного по правам человека и производные от него специальные мандаты являются инструментами парламентского контроля. В Кыргызстане институт Омбудсмана существует с 2011 года и, согласно Конституции Омбудсмен, осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Штат аппарата Омбудсмана насчитывает около 100 человек. По своему статусу Омбудсмен является лицом независимым от каких-либо государственных органов и должностных лиц. Закон запрещает вмешательство в деятельность Омбудсмана. По сравнению с независимым Омбудсменом, упоминаемый в проекте Уполномоченный по правам ребенка, назначаемый Президентом как главой исполнительной власти, структурно должен входит в систему органов исполнительной власти, следовательно, будет подотчетен и зависим от Президента. Полагаем, что при наличии в государстве института независимого Омбудсмана, нет особой необходимости в учреждении должности с дублирующими функциями. Учреждение различных должностей без обоснования общественной потребности ведет к излишнему «раздуванию» государственного аппарата.

Относительно анализируемых полномочий Президента, в заключении Венецианской комиссии отмечено, что по большей части это является восстановлением полномочий Президента Кыргызской Республики из Конституции Кыргызской Республики 2007 года. Эти широкие полномочия Президента вызывали озабоченность тогда, и остаются проблематичными сейчас. **Полномочия президента в одиночку назначать и увольнять практически всю администрацию государства могут привести к отсутствию подотчетности, подорвать здоровые демократические политические процессы, открывают возможность для злоупотреблений, и поэтому в проект Конституции рекомендуется внести значительные изменения.**

2. Президент:

1) принимает решение о назначении референдума по собственной инициативе или по инициативе не менее 300 тысяч избирателей, или по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

2) назначает выборы в Жогорку Кенеш в предусмотренных Конституцией случаях; принимает решение о назначении досрочных выборов в Жогорку Кенеш в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией;

3) назначает выборы в местные кенешы; в предусмотренных законом порядке и случаях осуществляет роспуск местных кенешей; назначает досрочные выборы в местные кенешы.

3. Президент:

1) вносит законопроекты в Жогорку Кенеш;

2) подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш;

3) обращается к народу, Жогорку Кенешу, Народному Курултаю с ежегодными посланиями о положении дел в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства;

4) ежегодно представляет Жогорку Кенешу информацию о своей деятельности;

5) вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определить вопросы, подлежащие рассмотрению;

6) вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша и Народного Курултая.

4. Президент:

1) представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда и Верховного суда по предложению Совета по делам правосудия;

2) представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для освобождения от должности судей Конституционного суда и Верховного суда по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и конституционным законом;

3) назначает судей местных судов по предложению Совета по делам правосудия;

4) освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом;

5) по предложению Совета судей из числа судей Конституционного суда и Верховного суда и с согласия Жогорку Кенеша назначает на должности председателей Конституционного суда и Верховного суда сроком на 5 лет; освобождает от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда в порядке, предусмотренном Конституцией и конституционным законом;

6) по предложению председателей Конституционного суда и Верховного суда из числа судей Конституционного суда и Верховного суда назначает заместителей председателей Конституционного суда и Верховного суда сроком на 5 лет.

5. Президент:

1) назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;

2) вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру для избрания на должность председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления Национального банка, в случаях, предусмотренных законом, освобождает их от должности;

3) вносит в Жогорку Кенеш представления кандидатов для избрания и освобождения от должности половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;

4) вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры одной трети членов Счетной палаты;

5) назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Жогорку Кенешем членов Счетной палаты и освобождает его в случаях, предусмотренных законом.

6. Президент:

1) представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами;

2) ведет переговоры и подписывает международные договоры; вправе передавать указанные полномочия другим должностным лицам;

3) подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении к международным договорам;

4) назначает глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств.

7. Президент решает вопросы принятия и выхода из гражданства Кыргызской Республики.

8. Президент является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики, определяет, назначает и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики.

9. Президент:

1) в случаях, предусмотренных конституционным законом, предупреждает о введении чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает Жогорку Кенешу;

2) объявляет всеобщую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии в отношении Кыргызской Республики и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша;

3) объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

10. Президент:

1) награждает государственными наградами, государственными премиями и присваивает почетные звания Кыргызской Республики;

2) присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания;

3) осуществляет помилование.

11. Президент осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законами.

Комментарий: В 2007 году Венецианская комиссия в своем заключении к Конституции Кыргызской Республики 2007 года относительно полномочий Президента отмечала следующее: «Перечень полномочий Президента в этих и других статьях Конституции, по-видимому, продиктован желанием составителей Конституции предоставить Президенту все полномочия, которые могут быть найдены в европейском, американском, латиноамериканском или российском конституционализме. Таким образом Президент полностью контролирует администрацию в целом, властные структуры в частности, он доминирует в исполнительной власти и оказывает решающее влияние на назначения на судебные и другие независимые должности. Если когда-либо возникнет сопротивление его желанию, президент может созвать референдум без участия других государственных органов».

Резюмируя анализ Конституции, Венецианская комиссия сделала главный вывод:

«В целом в тексте Конституции преобладают негативные элементы. Основная направленность новой редакции Конституции заключается в установлении всеми возможными правовыми средствами неоспоримого верховенства Президента по отношению к остальным государственным органам власти. Это соответствует авторитарной традиции, которую Кыргызстан пытался преодолеть. В то время как Конституция провозглашает принцип разделения властей, Президент явно доминирует и выступает и как главный игрок, и как арбитр политической системы. Существует мало препятствий для того, чтобы президент, продливший свой срок пребывания на посту, изменил Конституцию. Более того, если нет никаких правовых ограничений полномочий президента и мало возможностей для того, чтобы оппозиция могла эффективно высказывать свое мнение, следствием может стать то, что в будущем смена власти в стране также будет основываться на революциях, а не на мирной и конституционной передаче власти».

Прогноз Венецианской комиссии сбывлся через три года, в апреле 2007 года.

Мы сравнили полномочия Президента Кыргызской Республики по Конституции 2007 и проекту новой Конституции 2021 года. **Сравнительный анализ показал, что по проекту новой Конституции Президент будет осуществлять все полномочия Президента Кыргызской Республики по Конституции 2007 года, авторы проекта попросту переписали нормативные положения о полномочиях Президента с Конституции 2007 года. Кроме этого, Президент получил большой объем прерогативных полномочий в сфере исполнительной власти.**

Согласно пункту 1 части 2 статьи 70 Проекта, Президент “принимает решение о назначении референдума по собственной инициативе или по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша”. Итак, по смыслу цитированного конституционного положения, назначение референдума – это дискреционное право, а не конституционная обязанность Президента. Фактически Президент может, руководствуясь личными соображениями или политической целесообразностью, блокировать проведение референдума, инициированного избирателями или Жогорку Кенешем.

Авторы проекта Конституции в оправдание беспрецедентного расширения президентских полномочий, ссылаются на пример удачного построения демократической государственности с президентской формой правления в США. Причина, объясняющая, почему президентская республика не эффективна в стране, в которой она возникла, довольно проста. Для эффективного функционирования президентской республики необходим слишком широкий набор политико-правовых компонентов. Среди них – особенности партийной системы страны (в условиях двухпартийной системы принадлежность президентов к правящим партиям предполагает, что одна из них контролирует «своего» президента, опасаясь поражения на очередных выборах), жесткое разделение властей, доминирование прецедентного права над позитивным правом, устоявшиеся традиции демократии, в частности, парламентаризма, федерализм, высокий уровень политической и правовой культуры населения, развитое гражданское общество и т. д.

Необходимый набор соответствующих компонентов оказался присущим только политической системе Соединенных Штатов Америки. Тогда как в континентальной Европе довоенного периода упомянутые компоненты демократии отсутствовали или были слишком слабыми, чтобы противостоять растущему авторитаризму правительственных структур и концентрации в одном лице полномочий главы государства и главы правительства, которые привели к глубинным реакционным политическим последствиям.

Сосредоточение в руках Адольфа Гитлера полномочий Рейхспрезидента и Рейхсканцлера стало ключевым моментом в процессе скатывания Германии к тоталитаризму. Сочетание полномочий главы государства и главы правительства в одном лице было далеко не случайным атрибутом авторитарной диктатуры Франсиско Франко.

Следует считать вполне обоснованным тот факт, что в современных демократических государствах Западной и Центральной Европы форма правления упомянутой концентрации полномочий не предполагает. Строго следуя устоявшимся в теории государства и права критериям классификации форм правления, в настоящее время фактически ни одно европейское государство не представляется возможным отнести к странам с классической президентско-республиканской формой правления.

Действительно, президентское правление негативно сказывается на функциональных характеристиках государственного механизма и, как следствие, легитимности власти. Как свидетельствует новейшая история Кыргызстана президентские республики регулярно становятся жертвой переворотов и потрясений. Попытки возродить эту модель вряд ли приведут к желаемому результату, скорее всего Кыргызстан ожидают очередные социальные потрясения. Имеющийся опыт функционирования президентской республики во многих государственно-правовых системах позволяет сделать вывод: она потенциально опасна для демократии.

В части 11 статьи 70 проекта установлено, что “Президент осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами Кыргызской Республики”. Таким образом, компетенция Президента носит открытый характер. Учитывая доминантное положение Президента в государственном механизме, возможность законодательного расширения конституционной компетенции Президента создает юридические предпосылки неконтролируемой гипертрофии его власти.

ГЛАВА II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья 76

1. Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики, является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

2. Жогорку Кенеш состоит из 90 депутатов и избирается сроком на 5 лет.

Депутатом Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов 25 лет, обладающий избирательным правом.

Порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша определяется конституционным законом.

3. Депутат Жогорку Кенеша может быть отозван в порядке и случаях, предусмотренных конституционным законом.

4. Депутаты Жогорку Кенеша могут объединяться во фракции и депутатские группы.

Комментарий: Количество депутатов по сравнению с действующей Конституцией сокращено с 120 до 90. При этом, в тексте Конституции не указаны принципы и условия формирования парламента Кыргызской Республики. Считаем, что нормы, закрепляющие принципы и основные правила организации и проведения выборов депутатов парламента должны быть стабильными и не подвергаться постоянным изменениям под воздействием конъюнктурных обстоятельств или в угоду властвующим политическим лидерам и политическим группам, в противном случае избирательное законодательство рискует превратиться в гибкий инструмент политических игр.

В части 2 статьи 76 установлен возрастной ценз для кандидата на должность депутата ЖК – 25 лет, в действующей Конституции этот ценз – 21 год. Установление в 2010 году возрастного ценза (21 год) имело целью широкое вовлечение молодых людей в выборные и политические процессы. При полном отсутствии каких-либо объяснений в справке-обосновании трудно определить причину повышения возрастного ценза. Такого рода конституционные изменения, касающиеся фундаментальных прав, должны приниматься после широких общественных обсуждений и отражать отношение к ним общества. Однако, этот принципиальный вопрос, как и много других вопросов, остались без внимания общественности.

В части 3 вводится институт отзыва. Отзыв является институтом советской избирательной системы, это своеобразная форма ответственности депутата перед населением, допускающая возможность досрочного прекращения полномочий депутата по воле избирателей. Как правило, основаниями отзыва депутата является в целом утрата доверия избирателей вследствие невыполнения выборным лицом предвыборных наказов либо возложенных на него обязательств. В зрелых демократиях отзыв депутата не допускается, так как представляет серьезную опасность для демократии и может быть использован для ограничения самостоятельности и инициативы депутата, создания препятствий для его законной деятельности. Институт отзыва позволяет на легальном основании устраивать (организовывать) кампании против независимых (неудобных) депутатов, и предоставление избирателям или партиям права инициирования процедуры отзыва должен рассматриваться как фактор, искажающий смысл выборов и, в конечном счете, сущность непосредственной демократии.

В части 4 сохранилась норма о праве депутатов объединяться во фракции. В условия суперпрезидентского авторитарного режима и отсутствия у парламента права формировать и контролировать исполнительную власть, объединение во фракции перестает иметь какое-либо правовое значение.

Статья 77

1. Жогорку Кенеш собирается на свою первую сессию не позднее 15 дней после определения результатов выборов.

2. Первое заседание Жогорку Кенеша открывает старейший по возрасту депутат Жогорку Кенеша.

3. Со дня первого заседания Жогорку Кенеша полномочия депутатов Жогорку Кенеша прежнего созыва прекращаются.

4. Полномочия вновь избранных депутатов Жогорку Кенеша начинаются со дня принятия ими присяги.

Комментарий. Часть 3 статьи 77 устанавливает момент прекращения полномочий депутатов ЖК

прежнего созыва. Важно отметить, что в случае признания выборов не состоявшимися либо недействительными, прекращение полномочий прежнего созыва становится серьезной правовой проблемой, так как необходимость проведения новых или повторных выборов автоматически продлевает срок полномочий старого созыва. Так, например, депутаты 6-го созыва Жогорку Кенеша, срок полномочий которых истек в октябре 2020 года, в связи с признанием выборов недействительными, вместо обеспечения условий для проведения повторных выборов, внесли изменения в закон о выборах приостановив нормы, предписывающие обязательность повторных выборов в строго установленные сроки и тем самым продлили свои полномочия на неопределенный срок. Авторы проекта обязаны были принять во внимание сложившуюся ситуацию, так как парламент именно в период пророгации, не будучи полностью легитимным органом, инициировал принятие новой Конституции. Следовало четко решить вопрос о легитимности созыва парламента, срок полномочий которого истек, но в силу определенных обстоятельств вынужденного продолжать свою деятельность.

Статья 79

1. Полномочия депутата Жогорку Кенеша прекращаются одновременно с прекращением деятельности соответствующего созыва Жогорку Кенеша.

2. Полномочия депутата Жогорку Кенеша прекращаются досрочно в случаях:

- 1) подачи им письменного заявления о сложении депутатских полномочий;
 - 2) выхода из гражданства, принятия гражданства другого государства;
 - 3) отзыва депутатского мандата;
 - 4) перехода на другую работу или неоставления им работы, несовместимой с выполнением депутатских полномочий;
 - 5) признания выборов недействительными;
 - 6) выезда на постоянное жительство за пределы Кыргызской Республики;
 - 7) признания депутата судом недееспособным;
 - 8) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении него;
 - 9) отсутствия на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 10 рабочих дней в течение одной сессии;
 - 10) вступления в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим;
 - 11) смерти депутата.
3. Досрочное прекращение полномочий депутата Жогорку Кенеша по указанным основаниям осуществляется решением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, принимаемым не позднее 30 календарных дней со дня возникновения основания.

Комментарий: пункт 3 части 2 статьи 79 предусматривает отзыв депутата, тем самым мандат депутата приобретает императивный характер. В случае, если часть мандатов будет распределяться по пропорциональной системе, реализация данной нормы создаст большие проблемы, допуская произвольное использование возможности отзыва и вероятность злоупотребления им по политическим мотивам, в частности в качестве инструмента для лишения мандата независимых или оппозиционных депутатов. Кроме этого, создается возможность политического давления со стороны лидеров фракции или политической партии, навязывания ими своей воли, что в свою очередь является отступлением от принципов политического плюрализма, посягательством на независимость депутата, и тем самым рассматривается нами как подрыв демократических основ деятельности представительного органа.

Статья 80

1. Жогорку Кенеш:

- 1) вносит изменения и дополнения в настоящую Конституцию в порядке, установленном Конституцией;
- 2) принимает законы;
- 3) дает официальное толкование законов;
- 4) ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом;
- 5) решает вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики;
- 6) дает согласие на назначение Председателя Кабинета Министров, его заместителей и членов Кабинета Министров;
- 7) утверждает республиканский бюджет;

8) заслушивает ежегодный отчет Кабинета Министров об исполнении республиканского бюджета;
9) рассматривает вопросы административно-территориального устройства Кыргызской Республики;

10) издает акты об амнистии.

2. Жогорку Кенеш:

1) назначает выборы Президента;

2) вносит Президенту предложения о проведении референдума в порядке, предусмотренном Конституцией.

3. Жогорку Кенеш:

1) на основании предложения Совета по делам правосудия по представлению Президента не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша избирает судей Верховного суда и Конституционного суда; в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;

2) не менее половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша дает согласие представленным Президентом кандидатам на назначение председателей Конституционного суда и Верховного суда из числа их судей сроком на 5 лет;

3) дает согласие на освобождение от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда по представлению Президента на основании предложения Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом;

4) утверждает состав Совета по делам правосудия в порядке, предусмотренном конституционным законом;

5) избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;

6) избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну половину по представлению Президента, другую половину – по собственной инициативе и освобождает их в случаях, предусмотренных законом;

7) избирает членов Счетной палаты: одну треть состава – по представлению Президента, две трети – по собственной инициативе; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;

8) избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;

9) избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) его заместителей, дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности;

10) по представлению Президента дает согласие на назначение, освобождение и привлечение к уголовной ответственности Генерального прокурора не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

11) одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.

4. Жогорку Кенеш:

1) вводит чрезвычайное положение в порядке и случаях, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу;

2) решает вопросы войны и мира, введения военного положения, объявления состояния войны; утверждает или отменяет указы Президента по этим вопросам;

3) решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

4) устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики;

5) учреждает государственные награды, государственные премии и почетные звания Кыргызской Республики.

5. Жогорку Кенеш:

1) заслушивает ежегодные послания, информацию Президента и выступления представителей иностранных государств, международных организаций;

2) заслушивает ежегодные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) и председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;

3) заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора, председателей Национального банка, Счетной палаты.

6. Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.

7. Жогорку Кенеш осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Комментарий: в сравнении с действующей Конституцией, статус Жогорку Кенеша существенно ущемлен в части сдержек и противовесов в отношении Президента и возглавляемой им исполнительной власти. Практически, все контрольные функции ЖК нивелированы. В части полномочий по контролю за исполнением закона о бюджете, ЖК вправе заслушать отчет Председателя Кабинета министров, однако в случае признания отчета неудовлетворительным, ЖК не имеет никаких полномочий по решению вопроса об ответственности Кабинета министров.

Кроме этого, ЖК лишен права инициировать и принимать закон о референдуме, его полномочия ограничены лишь возможностью внесения предложений Президенту (пункт 2 части 2 статьи 80). Назначение референдума – исключительная прерогатива Президента, следовательно Президент вправе отклонить предложение Жогорку Кенеша о инициировании референдума. Тем самым, проведение референдума – важнейшего инструмента прямой демократии, полностью окажется в усмотрении Президента. Президенты Кыргызской Республики в новейшей истории страны неоднократно злоупотребляли своей дискрецией в инициировании и назначении референдума для усиления личной власти.

Кроме этого, статья содержит серьезные дефекты в полномочиях, определяемых как «дача согласия», к примеру не определено каким количеством голосов должны быть согласованы кандидатуры председателя и членов Кабинета министров¹⁷.

Статья 85

Право законодательной инициативы принадлежит:

- 1) 10 тысячам избирателей (народная инициатива);
- 2) Президенту;
- 3) депутатам Жогорку Кенеша;
- 4) Председателю Кабинета Министров;
- 5) Верховному суду по вопросам его ведения;
- 6) Народному Курултай;
- 7) Генеральному прокурору по вопросам его ведения.

Комментарий: перечень субъектов законодательной инициативы чрезмерно расширен, что может привести к высокой загруженности законодательного органа, а также росту лоббирования частных интересов. В качестве субъекта законодательной инициативы признаются Президент и Председатель Кабинета министров, следовательно со стороны исполнительной власти право инициировать законы предоставлено двух субъектам. Очевидно, что Председатель Кабинета министров как лицо, подчиненное Президенту, вряд ли будет способен реализовать это право самостоятельно.

С 2010 года в Кыргызской Республики начался поэтапный процесс сокращения полномочий прокуратуры и отказ от его советской модели. Сегодня общий надзор за соблюдением законности как основная функция прокуратуры является бессмысленным. В Кыргызской Республике существует ряд отраслевых контрольно-надзорных инспекций, создан административный суд, рассматривающий иски граждан к государственным и муниципальным органам и их должностным лицам.

Следовательно надзорные функции прокуратуры должны быть упразднены. Однако, вместо реформирования прокуратуры и упразднения дублирующих функций, наметилась тенденция усиления их статуса и расширения их компетенции. Об этом ярко свидетельствует присвоение Генеральному прокурору права законодательной инициативы.

¹⁷ Сравнительный обзор полномочий ЖК см. в таблице на стр.75

Статья 86

1. Законопроекты вносятся в Жогорку Кенеш.
2. Законопроекты, определенные Президентом и Председателем Кабинета Министров как неотложные, рассматриваются Жогорку Кенешем во внеочередном порядке.
3. Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения Кабинетом Министров источника финансирования.
4. Законы принимаются Жогорку Кенешем в трех чтениях.
Законы, решения Жогорку Кенеша принимаются большинством от общего числа депутатов, если иное не предусмотрено в Конституции.
5. Конституционные законы, законы об изменении государственной границы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Комментарий: часть 2 статьи 86 дает Президенту и Председателю Кабинета министров право вносить законопроекты, которые должны рассматриваться во внеочередном порядке. При этом статья не содержит исчерпывающих признаков неотложности законопроекта. Допуская какие-либо исключения из общего правила, авторам следовало предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для их применения. В противном случае, внесение и принятие законопроектов в обход установленных законом процедур может стать обычным явлением и тем самым представлять серьезную угрозу правам и свободам человека.

Статья 87

1. Принятый Жогорку Кенешем закон в течение 14 рабочих дней направляется Президенту для подписания.
2. Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения.
3. Если при повторном рассмотрении возвращенный с возражениями закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления.

Комментарий: в действующей редакции Конституции (часть 3 статьи 81) предусмотрено правило о том, что в случае неподписания в установленный срок конституционного закона или закона, одобренного в ранее принятой редакции, такой закон подписывается Торага Жогорку Кенеша не позднее 10 дней и подлежит опубликованию. В предлагаемом проекте это правило исключено. Следовательно, в случае если Президент откажется подписывать закон в случае преодоления его вето парламентом (такая ситуация вполне реальна), закон не будет подписан и не вступит в силу.

Поскольку неподписание Президентом принятого Жогорку Кенешем закона, в отношении которого Парламент преодолел вето Президента, не является криминально наказуемым деянием, Президент может, вопреки предписанию ч. 3 ст. 87 Проекта, не подписать закон, одобренный “в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша”. Таким образом, Проект Закона “О Конституции Кыргызской Республики” наделяет Президента возможностью останавливать законодательный процесс на стадии промульгации закона.

Эффективным способом решения указанной проблемы было бы закрепление в Конституции положения о том, что в случае, если Президент в течение установленного срока не подпишет закон, в отношении которого Жогорку Кенеш преодолел вето Президента, закон считается подписанным и вступает в силу.

Искусство написания текста Конституции заключается в умении проецировать нормы закона в реальность и находить оптимальные варианты выхода из возможных конфликтных и тупиковых ситуациях во избежание политической дестабилизации. Именно поэтому Конституцию должны писать высокопрофессиональные юристы, владеющие необходимыми теоретическими знаниями, практическим опытом и навыками правотворчества.

ГЛАВА III. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья 89

1. Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляет Президент.
2. Структура и состав Кабинета Министров определяются Президентом.
- Председатель Кабинета Министров является руководителем Администрации Президента.
3. Президент на основании конституционного закона руководит деятельностью исполнительной власти, дает поручения Кабинету Министров и его подчиненным органам, контролирует выполнение его поручений, отменяет акты Кабинета Министров и подчиненных ему органов, временно отстраняет членов Кабинета Министров от должности.
4. Президент председательствует на заседаниях Кабинета Министров.
5. Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти.
6. Если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, ответственность членов Кабинета Министров рассматривается Президентом.

См.комментарий к статье 70

Статья 91

1. Кабинет Министров:
 - 1) обеспечивает исполнение Конституции и законов;
 - 2) реализует основные направления внутренней и внешней политики государства;
 - 3) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;
 - 4) обеспечивает реализацию мер по охране суверенитета и территориальной целостности государства, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка;
 - 5) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики;
 - 6) разрабатывает республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение;
 - 7) осуществляет меры по обеспечению равных условий для развития всех форм собственности и их защите, управлению объектами государственной собственности;
 - 8) обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах;
 - 9) разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технологического, духовного и культурного развития;
 - 10) обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности;
 - 11) обеспечивает эффективное взаимодействие с гражданским обществом;
 - 12) осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.
2. Организация и порядок деятельности Кабинета Министров определяются конституционным законом.

Комментарий: согласно части 2 статьи 90 основная функция Председателя Кабинета министров – организация деятельности Кабинета министров. Как видно из статьи 91 организация деятельности Кабинета министров подразумевает реализацию одиннадцати конституционных полномочий и иных других, определяемых законами. Нормы полностью заимствованы со статьи 88 действующей Конституции. По сути, это основные направления деятельности Правительства, за реализацию которых сегодня Правительство отвечает перед Жогорку Кенешем.

В предлагаемом проекте Кабинет министров (по сути, Правительство) несет ответственность за деятельность Кабинета министров перед Президентом, который в свою очередь, согласно статье 89 также несет ответственность за свою деятельность, при чем персональную, но неизвестно перед каким органом.

Статья 93

1. Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация.

2. Организация и деятельность местной государственной администрации определяются законом.

3. Местные государственные администрации действуют на основе Конституции, законов, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров.

4. Решения местной государственной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения на соответствующей территории.

Комментарий: Учитывая право сообществ на самостоятельное управление местными делами, важно, чтобы на назначение глав местных администраций могли влиять органы МСУ. В целом, как показала практика деятельности местных государственных администраций в них нет особой необходимости, особенно бесполезны с точки зрения функциональности областные администрации. Большинство этих органов дублируют функции органов муниципальной власти и препятствуют развитию местного самоуправления.

ГЛАВА IV. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Статья 95

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам.

2. Судья обладает правом неприкосновенности и не может быть задержан или заключен под стражу, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда он был застигнут на месте совершения преступления.

3. Никто не вправе требовать от судьи отчета по конкретному делу.

Запрещается всякое вмешательство в деятельность по осуществлению правосудия. Лица, виновные в воздействии на судью, несут ответственность, предусмотренную законом.

4. Судья обеспечивается соответственно его статусу социальными, материальными и иными гарантиями его независимости.

5. Судьей Конституционного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет.

Судьей Верховного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 40 лет и не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет, в том числе судьей не менее 5 лет.

6. Судьи Конституционного суда и Верховного суда избираются до достижения предельного возраста.

7. Председатели Конституционного суда и Верховного суда назначаются Президентом по предложению Совета судей и с согласия Жогорку Кенеша из числа судей Конституционного суда и Верховного суда сроком на 5 лет.

Заместители председателей Конституционного суда и Верховного суда назначаются Президентом по представлению председателя Конституционного суда и Верховного суда сроком на 5 лет.

8. Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 30 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом по представлению Совета по делам правосудия в первый раз сроком на 5 лет, а в

последующем – до достижения предельного возраста. Порядок представления и назначения судей местных судов определяется конституционным законом.

Из числа судей местных судов председатель Верховного суда на значает председателей местных судов и их заместителей сроком на 5 лет.

9. Статус судей Кыргызской Республики определяется конституционным законом, которым могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должности судей и определенные ограничения для судей Конституционного суда, Верховного суда и местных судов.

Комментарий: большинство норм, регулирующих статус судей и основы правосудия сохранили конституционную преемственность и изложены в редакции действующей Конституции. Существенные изменения претерпели нормы, регулирующие порядок назначения председателей судов всех уровней. Так, согласно действующей Конституции, председатели Верховного суда и Конституционной палаты избираются собранием судей данных судов на 3 года без права переизбрания подряд на второй срок. Действующая Конституция не предполагает досрочного смещения с должности избранных судьями председателей Верховного суда и Конституционной палаты, кроме случаев утраты статуса судьи.

Это правило впервые было включено Конституцию в 2010 году для обеспечения независимости судей и вполне отвечает международным стандартам, согласно которым процедуры отбора руководителей судов должны быть прозрачными; все судьи, отвечающие требованиям закона должны иметь возможность подать свои заявки; наиболее оптимальным является избрание председателя членами самого суда; в случае, если руководство суда назначается Президентом, то у последнего не должно быть права назначения председателей без учета мнения органов судейского сообщества.

В предлагаемом проекте авторы восстанавливают порядок назначения председателей, существовавший при авторитарных режимах свергнутых Президентов. Так, председатели Верховного суда и Конституционной палаты будут назначаться Президентом сроком на 5 лет из числа судей этих судов при согласии Жогорку

Кенеша, выраженного не менее половиной голосов от общего числа депутатов, при этом нет никаких ограничений для назначения на следующий срок. Досрочное освобождение председателей Верховного и Конституционного суда также зависит от Президента. Президент по номинации председателей назначает даже их заместителей. Такой порядок назначения и освобождения от должности председателей Верховного и Конституционного судов, их заместителей представляет самую большую угрозу независимости судов и судей, появлению особой «касты» карманных судей, беспрекословно выполняющих любые поручения и указания сверху. Как правило, такие судьи, обласканы властью и не встречают никаких препятствий при карьерном продвижении. Как председатели судов, так и сами судьи, формально независимые, но фактически подчиненные Президенту, ничем не будут отличаться от чиновников и иметь соответствующие установки и ценности.

Председатели местных судов, согласно части 8 статьи 98 назначаются Председателем Верховного суда, тем самым восстанавливается иерархическое устройство судебной системы (Президент – председатель ВС – председатели местных судов – судьи), в результате этого независимость судей будет ущемляться еще и в рамках самой судебной системы.

Статья 96

1. Судьи всех судов Кыргызской Республики занимают свои должности и сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным. Нарушение требований безупречного поведения судьи является основанием для привлечения судьи к ответственности в порядке, определяемом конституционным законом.

2. В случае нарушения требований безупречности судья местного суда освобождается от должности по предложению Совета судей в соответствии с конституционным законом.

По указанным основаниям судьи Конституционного суда и Верховного суда могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента, за исключением случаев, указанных в Конституции.

Освобождение от должности судей местных судов в случаях, указанных в Конституции, осуществляется Президентом по представлению Совета судей.

Лицо, освобожденное от должности судьи в связи с нарушением им требований безупречности, не имеет права занимать в дальнейшем должности судьи и должности в правоохранительных органах, установленные законом, и лишается права пользования льготами, установленными для судей.

3. Полномочия судьи прекращаются по предложению Совета судей органом, назначившим его в соответствии с конституционным законом, со дня наступления следующих оснований:

- смерть судьи;
- достижение предельного возраста;
- добровольный уход в отставку или перевод на другую работу;
- объявление его умершим или безвестно отсутствующим;
- признание недееспособным;
- выход из гражданства или приобретение гражданства другого государства;
- в иных случаях, не связанных с нарушением требований безупречного поведения.

4. Временное отстранение от должности, привлечение судей к уголовной и иной ответственности допускается с согласия Совета судей в порядке, определяемом конституционным законом.

5. Отбор кандидатов на должности судей местных судов осуществляется Советом по делам правосудия в порядке, определяемом конституционным законом.

6. Перевод (ротация) судьи местного суда осуществляется Президентом по представлению председателя Верховного суда в порядке и случаях, определяемых конституционным законом.

7. Совет по делам правосудия формируется из числа судей, составляющих не менее двух третей его состава, представителей Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая и юридической общественности, составляющих одну треть его состава.

8. Организация и деятельность Совета по делам правосудия, его полномочия и порядок формирования определяются конституционным законом.

Комментарий: Проектом новой Конституции упраздняется такой органы как Совет по отбору судей (СОС). Согласно действующей Конституции СОС является независимым органом, формируется из представителей судейского корпуса (одна треть) и гражданского общества (две трети – от коалиционного

большинства и парламентской оппозиции). Этот порядок был впервые введен в 2010 году и позволяет отбирать судей без прямого вмешательства Президента (хотя присутствует теневое вмешательство). Проект вводит Совет по делам правосудия, который формируется из числа судей, составляющих не менее двух третей его состава, одну треть составляют представители Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая и юридической общественности. Статус, срок полномочий и численный состав Совета по делам правосудия Конституцией не определен. Участие представителей Президента в отборочном органе не может гарантировать, что политические соображения не будут преобладать над профессиональными знаниями и квалификацией кандидатов на должности судей. Кроме этого, проект упраздняет Дисциплинарную комиссию при Совете судей. Этот орган также был введен в Конституцию в 2010 году и его состав обеспечивал участие представителей гражданского общества через квоту парламента (1/3).

Согласно проекту, вместо Дисциплинарной комиссии вопросы дисциплинарной ответственности судей будет решать Совет судей – орган судейского самоуправления, состоящий исключительно из судей. Однако их компетенция ограничивается дачей Президенту согласия на привлечение судей к ответственности. Важно отметить, что и ротация судей отныне должна осуществляться Президентом. Таким образом, предлагаемый проект обнуляет все важные меры по обеспечению независимости судов и судей, достигнутые Конституцией 2010 года. Проект восстанавливает полное доминирование Президента в решении кадровых вопросов судебной системы, присущее периоду расцвета президентского авторитаризма 2005–2010 годов.

Статья 97

1. Конституционный суд является высшим органом судебной власти, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции.

2. Конституционный суд:

- 1) дает официальное толкование Конституции;
- 2) разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики Конституции;
- 3) дает заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;
- 4) разрешает споры о компетенции между ветвями государственной власти;
- 5) дает заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в настоящую Конституцию;
- 6) дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента.

3. Каждый вправе оспорить конституционность закона и иных нормативных правовых актов, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией.

4. Решение Конституционного суда является окончательным и обжалованию не подлежит.

5. Установление Конституционным судом неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных решений.

Установление Конституционным судом неконституционности подзаконных актов или их частей отменяет их действие на территории Кыргызской Республики.

6. Судебные решения, основанные на нормах законов, признанных неконституционными, пересматриваются судом в каждом конкретном случае по жалобам граждан, чьи права и свободы были затронуты.

7. Состав и порядок формирования Конституционного суда, а также порядок осуществления конституционного судопроизводства определяются конституционным законом.

Комментарий: проект расширяет компетенцию Конституционного суда за счет таких полномочий, как толкование Конституции, разрешение споров о компетенции между ветвями государственной власти; дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения против Президента. Усиление статуса Конституционного суда можно было бы приветствовать, если бы не порядок назначения судей и председателя Конституционного суда.

За всю историю независимого Кыргызстана не было ни одного случая проявления органом конституционного контроля принципиальной позиции в отношении антиконституционных действий Президентов, направленных на укрепление авторитарного режима.

Согласно пункту 6 статьи 95 Проекта, “судьи Конституционного суда и Верховного суда избираются до достижения предельного возраста”. В отличие от судов общей юрисдикции, члены органов специализированного конституционного контроля должны назначаться и избираться на определенный, относительно короткий срок. Несмотря на воспринятую в теории конституционного права идею, что профессией судьи, которая требует специальных знаний и опыта, полученных в процессе длительной практики, могут заниматься только те, кто занимается ею достаточно долго (лучше пожизненно), на членов органов конституционной юрисдикции это правило не распространяется. И хотя в некоторых странах законодательство ограничивает срок их пребывания в должности лишь достижением определенного возраста, такой подход нетипичен для большинства демократических государств. С целью обеспечения политической нейтральности и беспристрастности органа конституционной юрисдикции законодательство наряду с фиксацией определенного возрастного порога пребывания на должности его членов должно ограничить занятие ими должности определенным сроком. Этой же цели соответствует требование, чтобы члены органа конституционного контроля были назначены или избраны только на один срок.

Существенный изъян Проекта – отсутствие положений о численном составе Конституционного суда и порядке его формирования.

В части 7 статьи 97 Проекта Закона “О Конституции Кыргызской Республики” указано, что “состав и порядок формирования Конституционного суда, а также порядок осуществления конституционного судопроизводства определяются конституционным законом”.

Определение численности состава органа конституционной юрисдикции и регламентация порядка его формирования непосредственно в конституции имеют принципиальное значение. Отсутствие конституционной регламентации этих вопросов создает возможность законодательного изменения числа судей Конституционного суда и порядка его формирования в политических интересах. Тем самым отдельные лица и политические силы смогут осуществлять давление на Конституционный суд с целью принятия органом конституционного контроля в их интересах соответствующих решений.

Более того, если порядок формирования Конституционного суда Кыргызстана будет объектом исключительно законодательной регламентации, не существует никаких гарантий, что этот порядок не обеспечит определяющего влияния на деятельность Суда со стороны доминирующего в государственном механизме органа власти, в нашем случае – Президента Кыргызстана. Не случайно абсолютное большинство конституций стран с европейской моделью конституционного контроля, за редкими исключениями, устанавливает численность состава органа конституционной юрисдикции и определяет порядок его формирования.

Конституционная фиксация численности состава Конституционного суда и порядка его формирования, разумеется, не означает неизменяемости этих элементов конституционно-правового статуса органа конституционной юрисдикции. Но “жесткий” порядок внесения изменений в Конституцию Кыргызстана предполагает, что число судей Конституционного суда и порядок его формирования, как и другие элементы конституционного статуса органа конституционной юрисдикции могут быть оптимизированы в соответствии с интересами всего народа, а не отдельных лиц и представляющих их интересы политических сил.

Статья 98

1. Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти.
2. Верховный суд осуществляет пересмотр судебных решений по обращениям участников судебного процесса по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам в порядке, определяемом законом.
3. Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики.
4. Решения Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

Комментарий: В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики судьи независимы и подчиняются только Конституции и законам (часть 1 статьи 94 Конституции). Данный конституционный принцип означает, что судья, рассматривающий дело не должен подвергаться какому-либо влиянию. Этот запрет относится не только к должностным лицам законодательной и исполнительной власти, но самой судебной власти. Независимость и самостоятельность судов исключают возможность какого-либо подчинения судов одного уровня другим.

Обязательность разъяснений Пленума Верховного суда – явление характерное для советской социалистической системы. Так, статьей 3 Закона СССР «О Верховном суде СССР» было установлено, что «Руководящие разъяснения пленума Верховного Суда СССР обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Верховный Суд СССР осуществляет контроль за выполнением судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР». В советской правовой системе обязательность разъяснений пленума Верховного суда была оправдана политической концепцией о единстве и неделимости государственной власти.

Таким образом, постановления пленума фактически служили инструкцией для судей при рассмотрении дела. Общеизвестно, что выработка таких разъяснений являлась особой формой надзора за судебной деятельностью нижестоящих судов и предопределяла сущность Верховного суда как надзорного органа.

При этом, следует заметить, что судоустроюству европейских стран вообще не известен такой феномен как Пленум Верховного суда и его разъяснения.

Авторы законопроекта устанавливают обязательность разъясняющих постановлений Пленума Верховного Суда, тем самым приравнивая их юридическую силу силе закона. Такое восприятие разъяснений Пленума чревато подрывом авторитета закона и противоречит принципу разделения властей в правовом государстве. Суды как правоприменительные органы не могут, и не должны заниматься правотворчеством, «судейское правотворчество, весьма опасный по сути своей антиправовой антиправовой антиправовой по сути сво»¹⁸

Более того, при отсутствии в судебной системе должного авторитета Верховного суда, как независимого, высоко профессионального и компетентного органа, существует опасность, что разъяснения Пленума не будут отвечать требованиям законности и обоснованности, и как следствие повлекут вынесение несправедливых и неправомерных решений. При отсутствии возможности обжалования подобных постановлений на предмет их противоречия Конституции и законам, обязательное применение таких разъяснений может представлять серьезную угрозу правам и интересам граждан. Тем самым, вносимые изменения являются нарушениям принципа разделения властей, независимости судей и подчинения их только закону.

¹⁸ Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц// Судебная практика как источник права. – М. : Изд-во ИГиП РАН, – 1997. – С. 3-15.

ГЛАВА V. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ СТАТУСОМ

Статья 105

Надзор за точным и единообразным исполнением законов и иных нормативных правовых актов осуществляется прокуратурой Кыргызской Республики.

Органы прокуратуры осуществляют уголовное преследование, участвуют в судебном разбирательстве, осуществляют надзор за исполнением судебных решений и иные полномочия, предусмотренные конституционным законом.

Комментарий: действующая Конституция (статья 104) устанавливает полномочия органов прокуратуры в исчерпывающем виде, без возможности их расширения законами. Так, прокуратура осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов; надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан; представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом, с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

Выше указывалось, что у прокуратуры много функций, дублирующих деятельность других органов. В частности, с введением нового УПК в 2019 году, надзор за органами, осуществляющими следствие ведет следственный судья; с 2020 года административные суды рассматривают иски физических и юридических лиц на действия (бездействия) и решения государственных органов; существуют также контрольно-надзорные органы в отдельных отраслях. Однако, вместо полного пересмотра статуса прокуратуры и сокращения его функций, авторы проекта большую часть регулирования полномочий прокуратуры оставили на усмотрение законодателя.

5. ИЗМЕНЕНИЯ, ВНОСИМЫЕ В РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ, ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ

Статья 116

1. Конституция может быть принята по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом.

2. Изменения и дополнения в положения первого, второго и пятого разделов Конституции могут быть приняты по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом.

3. Изменения и дополнения в положения третьего и четвертого разделов Конституции принимаются Жогорку Кенешем по инициативе Президента или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Жогорку Кенеш принимает закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию не позднее 6 месяцев со дня внесения проекта закона на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Закон о внесении изменений в Конституцию принимается Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее трех чтений с перерывом между чтениями в 2 месяца.

4. Конституционный суд Кыргызской Республики дает заключение для внесения изменений и дополнений в Конституцию.

5. Запрещается принятие Конституции и внесение изменений и дополнений в Конституцию во время чрезвычайного и военного положения.

6. Закон о принятии Конституции, внесении изменений и дополнений в Конституцию подписывается Президентом.

7. Изменения и дополнения в Конституцию могут предусматривать принятие Конституции в новой редакции.»

Комментарий: Проект содержит и совершенно реакционные положения. В части 4 статьи 116 установлено: “Закон о принятии Конституции, внесении изменений, дополнений подписывает Президент”, а в статье 2 раздела пятого закреплено: “Конституция Кыргызской Республики, изложенная в редакции настоящего Закона, подписывается Президентом Кыргызской Республики”.

Согласно концепции учредительной власти, учредительная власть народа первична по отношению к производным от нее, установленным, вторичным властям – законодательной, исполнительной и судебной, олицетворенных соответствующими органами государства. Конституционные законы, которые вносят в акт учредительной власти – конституцию – новые нормы, по своей сути являются также актами учредительной власти. Президент как субъект, который олицетворяет одну из установленных властей (производных от учредительной власти), не правомочен осуществлять ни право вето, ни право промюльгации относительно конституционных законов. Тем более он не должен подписывать акт первичной учредительной власти народа – конституцию.

Наделение президента полномочием подписывать конституционные законы дает ему возможность, вопреки соответствующему предписанию конституции, путем неподписания конституционного закона остановить реализацию решений, принятых учредительной властью народа.

Кроме этого, Президент единолично может инициировать не только изменения в действующую Конституцию, но и проект новой Конституции. Тем самым, авторы проекта наделили Президента (главу исполнительной власти) учредительной властью, которая должна принадлежать исключительно народу.

В содержание учредительной власти вкладывается право принимать новую конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые выбирает для себя сам народ. Для разработки и инициирования новой Конституции необходим созыв учредительного собрания, и из всех известных способов принятия новой конституции создание для этой цели представительного учредительного органа является наиболее демократичным способом.

Предлагаемый в проекте порядок принятия новой Конституции (по инициативе Президента) считается чисто монархическим, так как в этом случае проект новой Конституции составляется правительственным аппаратом, без какого бы то ни было участия общественности.

Авторы проекта должны были осознавать, что в своих фундаментальных положениях, касающихся основ Конституционного строя, прав и свобод человека, Конституция не может быть отдана на усмотрение Президенту либо депутатам Жогорку Кенеша. Единственным источником государственной власти является народ Кыргызстана, следовательно и право инициирования, разработки и принятия новой Конституции должно принадлежать исключительно народу.

Предоставляя Президенту и депутатам ЖК право инициировать новую Конституции, авторы проекта подвергают стабильность государства и интересы народа большой опасности. Основопологающие принципы конституционного строя, как верховенство права, демократия, светскость, республиканская форма правления не должны подвергаться изменениям в угоду взглядам, убеждениям и интересам отдельных лиц и политических групп.

ВЫВОДЫ:

Проектом Закона “О Конституции Кыргызской Республики” предусмотрена сильно президентализированная форма правления, которая в своих ключевых признаках тяготеет к президентской республике, однако ей не тождественна. Главные отличия предусмотренной Проектом формы правления от президентской республики – отсутствие “жёсткого” разделения властей и наличие элементов парламентаризма. На это указывают, в частности, наличие у Президента и Председателя Кабинета Министров права законодательной инициативы (пп. 2 и 4 ст. 85 Проекта) и обязанность Кабинета Министров отчитываться перед Жогорку Кенешем об исполнении республиканского бюджета (ст. 89 Проекта). Противоречит логике организации государственной власти в президентской республике и положение ст. 70 Проекта о том, что Президент Киргизстана “с согласия Жогорку Кенеша назначает Председателя Кабинета Министров, его заместителей и других членов Кабинета Министров”. По содержанию этой статьи очевидно, что в основе согласия Жогорку Кенеша лежат не только формально-юридические, но и политические критерии.

Предусмотренная Проектом Закона “О Конституции Кыргызской Республики” форма правления имеет ряд принципиальных недостатков. Во-первых, она лишает политические партии надлежащего стимула к развитию. Форма правления крайне ослабляет влияние политических партий на государственный механизм, поскольку не устанавливает инструментов непосредственного участия политических партий в процессе формирования Правительства. Поскольку способ формирования Кабинета Министров внепарламентский, представленные в Жогорку Кенеше партии не смогут ни определять политический курс Кабинета Министров, ни вносить в него поточные коррективы, ни осуществлять эффективный контроль за его деятельностью, ни привлекать его к ответственности.

Во-вторых, в предусмотренной Проектом форме правления отсутствуют конституционные инструменты разрешения противоречий между Президентом и Жогорку Кенешем, которые могут возникать на почве провала политического курса возглавляемого Президентом Правительства. Такие противоречия фактически неизбежны, когда парламентское большинство и Президент будут представлять противоборствующие политические силы. Но конфликт между Президентом и Жогорку Кенешем не может быть разрешен ни путем парламентской ответственности Кабинета Министров, ни путем роспуска и досрочных выборов в Жогорку Кенеш, так как эти институты установленной Проектом формы правления не известны. Объективно, что отсутствие конституционных механизмов разрешения противоречий между Президентом и Жогорку Кенешем будет провоцировать их разрешение политическим, силовым путем.

Важно принять во внимание, что конституционному строительству суверенного Кыргызстана известны изъяны президентализированной республики. Эта республика во многом, и прежде всего, в аспекте гипертрофии института президента и способа соотношения главы государства с исполнительной властью напоминает форму правления, которую предлагают инициаторы нынешней конституционной реформы. Согласно Конституции Кыргызстана от 5 мая 1993 г. и ее последующим модификациям (особенно редакции Конституции 2007 года), Президент, названный высшим должностным лицом государства, был реальным главой исполнительной власти. Он определял структуру Правительства, назначал с согласия нижней палаты Парламента Премьер-министра, после консультации с последним – других членов Правительства, имел право прекращать полномочия Премьер-министра или Правительства, право приостанавливать или прекращать действие правительственных актов. Акты Президента не нуждались в контрассигнации со стороны Премьер-министра (министров Правительства). Вступление в должность вновь избранного Президента влекло отставку Правительства. Президент контролировал деятельность Правительства, мог председательствовать на его заседаниях. Странно, что опыт функционирования формы правления, установленной Конституцией А.Акаева и К.Бакиева, ничему не научил составителей проекта Закона “О Конституции Кыргызской Республики”.

В-третьих, в Справке-обосновании к проекту Закона “О Конституции Кыргызской Республики” инициаторы конституционной реформы утверждают, что существующая система власти неэффективна и лишена “механизмов ее ответственности”. Такое утверждение по крайней мере безосновательно. Действующая Конституция Кыргызстана от 27 июня 2010 г. предусматривает парламентский способ формирования Правительства и его парламентскую ответственность. Тем самым существующая в Кыргызстане форма правления не только делает возможным идентификацию избираемыми в ходе очередных выборов в Жогорку

Кенеш субъекта ответственности за результаты правительственной политики, но и позволяет неотложно привлекать Правительство к ответственности за последствия его политики. Существующая форма правления гарантирует возможность осуществлять поточную коррекцию правительственного курса, а угроза парламентской ответственности вынуждает Кабинет Министров учитывать обращенные к нему требования парламентского большинства. Но в предусмотренной Проектом форме правления отсутствует институт парламентской ответственности правительства, и полнота ответственности за результаты правительственной политики возложена на главу исполнительной власти – Президента. В части 5 статьи 87 Проекта установлено: “Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти”. Но как Президент Киргизстана может быть реально ответственен за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти? Ведь согласно проекту Закона “О Конституции Кыргызской Республики”, неуспешный политический курс Кабинета Министров – это не конституционное основание импичмента Президента.

В части 6 статьи 87 закреплено: “Если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным, ответственность членов Кабинета министров (выделено авт.) рассматривается Президентом”. Так в чем же инициаторы конституционной реформы усматривают персональную ответственность Президента за результаты деятельности Кабинета Министров?

Отсутствие в форме правления парламентской ответственности правительства, возглавляемого президентом, означает, что в общества нет других альтернатив, как только терпеть провал политического курса правительства до следующих президентских выборов. И хорошо, если действующий авторитарный президент не сфальсифицирует эти выборы и не обеспечит себе очередное переизбрание. Но даже избрание в результате очередных президентских выборов легитимного и талантливого кандидата в президенты отнюдь не гарантирует, что у него будет достойный преемник.

Усиление средств влияния президента на законодательную и исполнительную власти должно сопровождать пропорциональное увеличение уровня его конституционно-правовой ответственности. Между тем, порядок отстранения Президента Кыргызстана от должности, установленный статьей 73 проекта Закона “О Конституции Кыргызской Республики”, свидетельствует о сложности его реального осуществления. Согласно часть 4 статьи 73 Проекта, “Президент может быть отрешен от должности на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления”. Однако в соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 70 Проекта, Генерального прокурора назначает и освобождает от должности Президент. И хотя указанные кадровые полномочия Президент осуществляет “с согласия Жогорку Кенеша”, очевидно, что Генеральный прокурор – должностное лицо, слишком зависимое от Президента. Поэтому сомнительно, что в процедуре импичмента Генеральный прокурор сможет принять решение, влекущее отстранение Президента от должности. Представляется, что заключение “о наличии в действиях Президента признаков преступления” должен давать Верховный суд. Члены Верховного суда, назначаемые Жогорку Кенешем “до достижения предельного возраста” (часть 6 статья 95 Проекта), будут в своих действиях достаточно независимы от Президента.

Сложность осуществления процедуры импичмента состоит даже не в том, что ставленник Президента – Генеральный прокурор не сможет дать заключение о наличии в действиях Президента признаков преступления. В части 5 статьи 73 Проекта Закона “О Конституции Кыргызской Республики” установлено: “Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, выдвинутое обвинение считается отклоненным”. Таким образом, Президент не будет отстранен от должности, если в продолжении трехмесячного срока после выдвижения обвинения против Президента Генеральный прокурор не осуществит никаких действий.

Существует и иная проблема, связанная с импичментом Президента. В ч. 2 ст. 73 Проекта Закона “О Конституции Кыргызской Республики” указано, что “Президент может быть отрешен от должности ... за нарушение Конституции...”. В то же время Президент может быть отрешен от должности только при наличии заключения Генерального прокурора “о наличии в действиях Президента признаков преступления” (выделено авт.). Очевидно, что не всякое действие Президента, нарушающее Конституцию, как, например, отказ

подписать принятый Жогорку Кенешем закон, в отношении которого преодолено вето Президента или отказ назначить референдум для утверждения изменений к Конституции, влечет криминальную ответственность.

Итак, в действительности предусмотренная Проектом форма правления принципиально понижает уровень ответственности власти перед обществом.

В-четвертых, предусмотренная проектом Закона “О Конституции Кыргызской Республики” президентализированная форма правления, без преувеличения, опасна для демократии. Переход к этой форме правления означает, успех демократических преобразований в решающей степени будет зависеть от личных характеристик президента. Однако единоличная власть президента – рискованное средство демократических преобразований. Как показала мировая практика и, в частности, практика многих постсоветских государств, сочетание в особе президента статусов главы государства и главы исполнительной власти неизбежно становится источником авторитаризма.

Сочетание в лице президента статусов главы государства и главы исполнительной власти – регрессивная генетическая черта, “унаследованная” президентской республикой от абсолютной монархии. В парламентарной и смешанной республиках усиление демократических начал организации государственной власти привело к замене единоличной формы руководства исполнительной властью коллегиальной. В современный период развития республиканской формы правления такой неестественный для принципа народного суверенитета элемент организации государственной власти, как сочетание в одном лице статусов главы государства и главы исполнительной власти в “чисто м виде” встречается все реже. Сочетание в лице президента статусов главы государства и главы исполнительной власти объясняет имманентное тяготение президентской республики к авторитаризму.

Не случайно, что явление сверхпрезидентства прослеживается в тех странах, где президент фактически, а часто и формально-юридически является главой исполнительной власти. Инициаторам конституционной реформы стоит напомнить, что именно облечение Гитлера полномочиями одновременно Рейсканцлера и Рейхспрезидента проложило ему дорогу к абсолютной власти, а стране – к тоталитаризму. Может быть, инициаторы конституционной реформы смогут назвать хоть одно постсоветское государство, где сочетание в одном лице статусов главы государства и главы исполнительной власти обеспечило становление полноценного гражданского общества и демократический вектор политического развития страны? Примечательно и то, что в странах Западной и Центральной Европы приверженность принципам демократического государственного строительства повлекла отказ от президентской формы правления и существенное конституционное ограничение власти главы государства.

Представляется, что последствиями чрезмерной президентализации формы правления в Кыргызстане станут развитие явления сверхпрезидентства и эрозия еще не окрепших институтов демократии. В Кыргызстане перерождению власти Президента в его личную диктатуру могут эффективно препятствовать только сохранение и дальнейшее увеличение существующего уровня влияния Парламента на исполнительную власть.

Сравнительная таблица полномочий Президента по Конституции 2007 и 2021 года	
2007	2021
Полномочия в сфере исполнительной власти	
	Исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляет Президент.
	Структура и состав Кабинета Министров определяются Президентом
	Президент руководит деятельностью исполнительной власти
	Президент дает поручения Кабинету министров и его подчиненным органам , контролирует выполнение его поручений
Вправе приостановить действие нормативных правовых актов Правительства и других органов исполнительной власти	Президент отменяет акты Кабинета министров и подчиненных ему органов
	Президент временно отстраняет членов Кабинета Министров от должности на основании конституционного закона.
	Президент председательствует на заседаниях Кабинета министров.
	Президент несет персональную ответственность за результаты деятельности Кабинета Министров и исполнительной власти.
	Президент рассматривает ответственность членов Кабинета министров, если Жогорку Кенеш признает отчет об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным.
Назначает Премьер-министра и членов Правительства в следующем порядке: депутаты от партии, получившей более 50% мест в Жогорку Кенеше, предлагают президенту кандидатуру на пост премьер-министра. Если по какой-либо причине, например, из-за отсутствия партии, получившей более 50% мест, это не удастся, Президент приглашает в соответствии со статьей 70 депутатов другой партии представить кандидата, который возглавит коалиционное правительство. Если эта попытка снова окажется безуспешной, Президент просит депутатов от еще одной партии представить кандидата на пост Премьер-министра, формирующего коалиционное правительство. Процедура может быть повторена в третий раз с третьей партией. Если выборы все же провалятся, президент распускает парламент, объявляет новые выборы и формирует временное правительство, которое, однако, не ограничивается функциями временно исполняющего обязанности.	Президент назначает Председателя Кабинета министров, его заместителей и других членов Кабинета Министров, с согласия Жогорку Кенеша

принимает прошение Премьер-министра, Правительства или отдельного его члена об отставке; принимает решение об отставке Премьер-министра или Правительства;	Президент принимает прошения об отставке Председателя Кабинета Министров, его заместителей и других членов, и решение об их отставке;
освобождает по собственной инициативе или по предложению Премьер-министра члена Правительства;	Президент по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, Народного курултая в рамках закона освобождает от должности членов Кабинета Министров и руководителей исполнительных органов власти
назначает по <u>представлению Премьер-министра</u> руководителей административных ведомств, иных органов исполнительной власти; по своей инициативе или по <u>предложению Премьер-министра</u> Кыргызской Республики по своей инициативе или по <u>предложению Премьер-министра Кыргызской Республики вправе освободить от должности руководителя</u> административного ведомства, иного органа исполнительной власти;	Президент назначает и освобождает от должности руководителей иных органов исполнительной власти.
назначает по консультации с Премьер-министром глав местных государственных администраций; освобождает их от должности;	назначает и освобождает от должности глав местных государственных администраций;
формирует Администрацию Президента, обеспечивающую его работу;	формирует Администрацию Президента;
образует и возглавляет Совет безопасности и иные координационные органы;	формирует и возглавляет Совет безопасности.
назначает Государственного секретаря, определяет его статус и полномочия;	назначает и освобождает Государственного секретаря
	назначает и освобождает Уполномоченного по правам ребенка.
Полномочия, связанные с выборами и референдумами	
назначает по собственной инициативе референдум; принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее 300 тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;	принимает решение о назначении референдума по собственной инициативе или по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;
назначает выборы в Жогорку Кенеш в предусмотренных настоящей Конституцией случаях;	2) назначает выборы в Жогорку Кенеш в предусмотренных Конституцией случаях; принимает решение о назначении досрочных выборов в Жогорку Кенеш в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией;
назначает выборы в местные кенешы; в предусмотренных законом случаях осуществляет роспуск местных кенешей	3) назначает выборы в местные кенешы; в предусмотренных законом случаях и порядке осуществляет роспуск местных кенешей; назначает досрочные выборы в местные кенешы.
Полномочия в сфере законодательной деятельности	
вносит законопроекты в Жогорку Кенеш;	Вносит законопроекты в Жогорку Кенеш;
подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш;	Подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш;

обращается к народу Кыргызстана с ежегодными посланиями о положении дел в стране, оглашаемыми на заседании Жогорку Кенеша;	Обращается к народу, Жогорку Кенешу, Народному Курултаю с ежегодными посланиями о положении дел в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства;
	Ежегодно представляет Жогорку Кенешу информации о своей деятельности;
вправе досрочно созвать заседание Жогорку Кенеша и определить вопросы, подлежащие рассмотрению;	Вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определить вопросы, подлежащие рассмотрению;
	Вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша и Народного Курултая.
Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 дней со дня поступления. В случае неподписания закона, одобренного в ранее принятой редакции, в установленный срок, закон считается подписанным и подлежит опубликованию.	Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления.
Полномочия в сфере судебной власти	
представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда;	представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда по предложению Совета по делам правосудия;
по предложению Национального совета по делам правосудия представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда;	представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по делам правосудия;
представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для освобождения от должности судей Конституционного суда	представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для освобождения от должности судей Конституционного суда <u>по предложению Совета судей;</u>
представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для освобождения от должности судей Верховного суда	представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для освобождения от должности судей Верховного суда <u>по предложению Совета судей;</u>
назначает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов;	назначает судей местных судов по предложению Совета по делам правосудия;
освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов;	освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом;
Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Конституционного суда и его заместителей сроком на пять лет.	по предложению Совета судей из числа судей Конституционного суда с согласия Жогорку Кенеша назначает на должность председателя Конституционного суда на 5 лет;
	освобождает от должности председателя Конституционного суда в порядке,

	предусмотренном Конституцией и конституционным законом
Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Конституционного суда Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша заместителей председателя Конституционного суда сроком на пять лет	по предложению <u>председателя Конституционного суда</u> из числа судей Конституционного суда назначает заместителей председателей Конституционного суда сроком на 5 лет
Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Верховного суда Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша председателя Верховного суда сроком на пять лет.	по предложению Совета судей из числа судей Верховного суда и с согласия Жогорку Кенеша назначает на должность председателя Верховного суда сроком на 5 лет.
	освобождает от должности председателя Верховного суда в порядке, предусмотренном Конституцией и конституционным законом;
Из числа избранных Жогорку Кенешем судей Верховного суда Президент назначает с согласия Жогорку Кенеша заместителей председателя Верховного суда сроком на пять лет.	по предложению председателя Верховного суда из числа судей Верховного суда назначает заместителей председателя Верховного суда сроком на 5 лет;
Осуществлял Национальный Совет по делам правосудия	Перевод (ротация) судьи местного суда осуществляется Президентом по представлению Председателя Верховного суда в порядке и случаях, определяемых конституционным законом.
	Формирует одну треть состава Совета по делам правосудия
Полномочия в отношении иных органов с особым статусом	
назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; назначает по предложению Генерального прокурора заместителей Генерального прокурора; освобождает их от должности.	назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Генерального прокурора <u>с согласия не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша</u> ; по предложению Генерального прокурора назначает и освобождает от должности его заместителей;
вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру для избрания на должность председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления Национального банка; освобождает их от должности;	вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру для избрания на должность председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления Национального банка, в случаях, предусмотренных законом, освобождает их от должности;
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;	вносит в Жогорку Кенеш представления кандидатов для избрания и освобождения от должности <u>половины состава</u> Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов
вносит в Жогорку Кенеш представление на избрание и освобождение от должности аудиторов Счетной палаты.	вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры <u>одной трети членов</u> Счетной палаты;

вносит в Жогорку Кенеш представление на избрание и освобождение от должности председателя Счетной палаты	назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Жогорку Кенешем членов Счетной палаты и освобождает его в случаях, предусмотренных законом.
Полномочия в сфере внешней политики	
осуществляет руководство внешней политикой Кыргызской Республики	представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами;
ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики;	ведет переговоры и подписывает международные договоры; <u>вправе передавать указанные полномочия другим должностным лицам;</u>
подписывает ратификационные грамоты;	подписывает ратификационные грамоты и <u>грамоты о присоединении к международным соглашениям;</u>
назначает <u>по консультации с комитетом Жогорку Кенеша</u> дипломатических представителей Кыргызской Республики в иностранных государствах и международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств и представителей международных организаций;	назначает глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств;
Полномочия в сфере гражданства	
решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства Кыргызской Республики, <u>предоставления политического убежища.</u>	Президент решает вопросы принятия и выхода из гражданства Кыргызской Республики;
Полномочия в военной сфере	
Президент является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики,	Президент является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики,
определяет, назначает и смещает высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики.	определяет, назначает и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики.
Чрезвычайные полномочия	
Президент при наличии оснований, предусмотренных конституционным законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает Жогорку Кенешу	в случаях, предусмотренных конституционным законом, предупреждает о введении чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает Жогорку Кенешу;
Президент объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии Кыргызской Республике и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша;	объявляет всеобщую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии в отношении Кыргызской Республики и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша;
объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.	объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Присвоение званий и награждение	
награждает государственными наградами Кыргызской Республики; присваивает почетные звания Кыргызской Республики;	награждает государственными наградами, <u>государственными премиями</u> и присваивает почетные звания Кыргызской Республики;
присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги, классные чины и иные специальные звания;	присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания;
Иные полномочия	
осуществляет помилование	осуществляет помилование
Президент на основе и во исполнение Конституции и законов издает указы и распоряжения. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.	Президент реализует свои полномочия посредством принятия указов и распоряжений, которые обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.
Президент осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами Кыргызской Республики	Президент осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами Кыргызской Республики.
Полномочия Кабинета министров, которые по сути являются полномочиями Президента, так как он осуществляет исполнительную власть	
	<ol style="list-style-type: none"> 1) обеспечивает исполнение Конституции и законов; 2) реализует основные направления внутренней и внешней политики государства; 3) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; 4) обеспечивает реализацию мер по охране суверенитета и территориальной целостности государства, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка; 5) обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики; 6) разрабатывает республиканский бюджет и обеспечивают его исполнение; 7) осуществляет меры по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности; 8) обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах; 9) разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технологического и культурного развития; 10) обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности; 11) обеспечивает эффективное взаимодействие с гражданским обществом; 12) осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

Сравнительная таблица

Жогорку Кенеш:

Конституция 2010 года	Проект Конституции 2020
вносит изменения в настоящую Конституцию;	вносит изменения и дополнения в настоящую Конституцию в порядке, установленном Конституцией;
принимает законы;	принимает законы;
ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом;	ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом;
<u>решает</u> вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики;	<u>рассматривает</u> вопросы об изменении государственных границ Кыргызской Республики;
утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении;	утверждает республиканский бюджет;
	заслушивает ежегодный отчет Кабинета Министров об исполнении республиканского бюджета
решает вопросы административно-территориального устройства Кыргызской Республики;	рассматривает вопросы административно-территориального устройства Кыргызской Республики;
издает акты об амнистии	издает акты об амнистии.
назначает выборы Президента.	назначает выборы Президента;
по представлению Президента избирает судей Верховного суда и Конституционной палаты Верховного суда; в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;	на основании <u>предложения Совета по делам правосудия</u> по представлению Президента не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша избирает судей Верховного суда и Конституционного суда; в случаях, предусмотренных Конституцией и конституционным законом, освобождает их от должности по представлению Президента;
Председатели Конституционной палаты и Верховного суда избираются на 3 года собранием судей	не менее половины от общего числа депутатов Жогорку Кенеша дает согласие представленным Президентом кандидатам на назначение председателей из числа судей Конституционного суда и Верховного суда сроком на 5 лет;
утверждает состав Совета по отбору судей в порядке, предусмотренном законом;	утверждает состав Совета по делам правосудия в порядке, предусмотренном конституционным законом;
избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;	избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;
избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;	избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну вторую по представлению Президента, одну вторую - по собственной инициативе и освобождает их в случаях, предусмотренных законом;
избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции;	избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, две трети – по собственной инициативе; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;

освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;	
избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;	избирает в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;
избирает и в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) заместителей Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности;	избирает в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) его заместителей, дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности;
по представлению Президента дает согласие на назначение Генерального прокурора; дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности; дает согласие на освобождение от должности Генерального прокурора не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;	по представлению Президента дает согласие на назначение, освобождение и на привлечение к уголовной ответственности, Генерального прокурора не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;
одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.	одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.
вводит чрезвычайное положение в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу;	вводит чрезвычайное положение в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждает или отменяет указы Президента по этому вопросу;
решает вопросы войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; утверждения или отмены указы Президента по этим вопросам;	решает вопросы войны и мира; введения военного положения; объявления состояния войны; утверждения или отмены указов Президента по этим вопросам;
решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;	решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;
устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики;	устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания Кыргызской Республики;
учреждает государственные награды и почетные звания Кыргызской Республики	учреждает государственные награды, государственные премии и почетные звания Кыргызской Республики.
заслушивает выступления Президента, представителей иностранных государств, международных организаций;	заслушивает ежегодные послания, информации Президента и выступления представителей иностранных государств, международных организаций;
заслушивает ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена)	заслушивает ежегодный доклад Акыйкатчы (Омбудсмена);
заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты.	заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора, председателей Национального банка, Счетной палаты.
Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.	Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.
Жогорку Кенеш осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией.	Жогорку Кенеш осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законами Кыргызской Республики.

Полномочия ЖК, которые не вошли в проект новой Конституции	Новые полномочия ЖК
принимает закон о назначении референдума;	ЖК имеет лишь право вносить Президенту предложения о проведении референдума, референдумы будут назначаться Указами Президента.
	дает официальное толкование законов;
Заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в настоящей статье, осуществляется с учетом положений настоящей Конституции и законов о самостоятельности и независимости государственных органов и их должностных лиц.	
	дает согласие на освобождение от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда по представлению Президента на основании предложения Совета судей, в случаях, предусмотренных конституционным законом;
	заслушивает ежегодный доклад председателя Центральной комиссии по выборам и референдумам
заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра	
принимает решение о выражении недоверия Правительству.	
принимает решение о доверии Правительству	
утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности.	По новой Конституции дает лишь согласие на назначение Председателя Кабинета Министров, его заместителей и членов Кабинета Министров. Порядок согласования Конституцией не определен.

БИБЛИОГРАФИЯ

А

Азаттык, <https://rus.azattyk.org/a/30960644.html>.

Б

Борубашов Б.И. – канд. истор. наук, доц., Основы Конституционного Строя Кыргызской Республики, 2008, <http://www.lib.krsu.edu.kg/uploads/files/public/2019.pdf>

В

Венецианская Комиссия Совета Европы

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCI\(2020\)015-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDCI(2020)015-rus).

Всеобщая Декларация Прав Человека англ. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>, русс https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

Е

Европейская Конвенция по правам человека, https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf

Ж

Жогорку Кенеш, <http://kenesh.kg>

К

Kaktus Media,

https://kaktus.media/doc/423246_mojno_li_naznachit_referendym_po_popravkam_v_konstituciu_kommentarij_urista.html.

Kloop.kg, <https://kloop.kg/blog/2020/10/20/govorit-cto-ya-prishel-k-vlasti-cherez-zapugivanie-i-ugrozy-nepravilno-pereskazyvaem-intervyu-sadyra-zhaparova-telekanalu-al-jazeera/>.

Комитет по Правам Человека ООН, Комментарий 27, <https://www.refworld.org/docid/45139c394.html>
[https://www.legislationline.org/download/id/8454/file/Совместное%20Экспертное%20Заклучение%20по%20Проекту%20закона%20о%20Президентских%20и%20Парламентских%20Выборах%20Кыргызской%20Республики%2023.06.2011.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8454/file/Совместное%20Экспертное%20Заключение%20по%20Проекту%20закона%20о%20Президентских%20и%20Парламентских%20Выборах%20Кыргызской%20Республики%2023.06.2011.pdf)

Л

Лившиц Р. З. Судебная практика как источник права / Р. З. Лившиц// Судебная практика как источник права. – М.: Изд-во ИГиП РАН, – 1997. – С. 3-15.

М

Международная организация Труда, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_ru.htm

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c105_ru.htm

Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах, русс.

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml,

PUBLISHED BY:

Freedom For Eurasia

www.freedomeurasia.org

email: info@freedomeurasia.org

tel: +1315 636 6499

and

NGO School of Law

www.shkolaprava.kg

tel: +996 500 344 335

April 2021