

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени Б.Н. ЕЛЬЦИНА

РАКИМБАЕВ ЭРКИНБЕК НУРУДИНОВИЧ

КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ СИСТЕМЫ
НАРОДОВЛАСТИЯ:
ГЕНЕЗИС, ПРОБЛЕМЫ, ПОИСКИ, РЕШЕНИЯ

АРМЕНИЯ

ГРУЗИЯ

КАЗАХСТАН

КЫРГЫЗСТАН

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

СЛОВАКИЯ

ТУРКМЕНИСТАН

ФИНЛЯНДИЯ

БИШКЕК

2009

**АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени Б.Н. ЕЛЬЦИНА**

РАКИМБАЕВ ЭРКИНБЕК НУРУДИНОВИЧ

**КОНСТИТУЦИОННО–ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ СИСТЕМЫ
НАРОДОВЛАСТИЯ:
ГЕНЕЗИС, ПРОБЛЕМЫ, ПОИСКИ, РЕШЕНИЯ**

АРМЕНИЯ

ГРУЗИЯ

КАЗАХСТАН

КЫРГЫЗСТАН

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

СЛОВАКИЯ

ТУРКМЕНИСТАН

ФИНЛЯНДИЯ

БИШКЕК

2009

УДК 342
ББК 67.99 (2)0

СОДЕРЖАНИЕ

Р 19 *Рекомендовано к изданию Ученым Советом
Кыргызско-Российского Славянского университета и Ученым Советом
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики*

Рецензенты:

Бейшембиев Э.Ж., доктор юридических наук, профессор Кыргызско-Турецкого университета, лауреат Государственной премии Кыргызской Республики в области науки и техники,

Ибраева А.С., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой «Теория и история государства и права» Юридического факультета Казахского Национального университета им. Аль-Фараби,

Мукамбиева Г.А., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой «Теория и история государства и права» Юридического института Кыргызского Национального университета им. Ж. Баласагына, заслуженный юрист Кыргызской Республики,

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

Р 19 **Рахимбаев Э.Н.**
Конституционно-правовые основы системы народовластия: генезис, проблемы, поиски, решения. – Б. «Салам», 2009. 272 с.

ISBN 978 – 9967 – 05 – 559 – 9

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

Данная монография посвящена анализу конституционно-правовых основ системы народовластия в Кыргызской Республике, выявлению проблем развития институтов системы народовластия, выработке рекомендаций по формированию эффективной системы народовластия, содержащей принципиально новые взаимоотношения народа и институтов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, политических партий и других институтов системы народовластия в Кыргызской Республике.

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

Р 1203020100 – 09

УДК 342
ББК 67.99 (2)0

ISBN 978 – 9967 – 05 – 559 – 9

© Рахимбаев Э.Н., 2009

Введение	5
ГЛАВА I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ.....	7
1.1. Теоретические основы системы народовластия	7
1.2. Институты непосредственной и представительной демократии в системе народовластия	25
1.3. Конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и высших должностных лиц.....	39
ГЛАВА II КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В СТРАНАХ АЗИИ И ЕВРОПЫ	53
2.1. Характеристика конституционных основ системы народовластия	53
2.2. Институты системы народовластия и их конституционно-правовая ответственность.....	62
2.3. Политические права и свободы граждан в системе народовластия	83
ГЛАВА III РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	88
3.1. Конституционно-правовые основы системы народовластия в Кыргызской Советской Социалистической Республике	88
3.2. Принцип разделения государственной власти в Кыргызской Республике	101
3.3. Легитимность государственной власти и политическая система Кыргызской Республики.....	114
ГЛАВА IV КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	129
4.1. Конституционная характеристика современной системы народовластия в Кыргызской Республике	129

4.2. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике	140
4.3. Конституционные институты системы народовластия в Кыргызской Республике: оптимизация и ответственность	149
4.3.1. Референдум и выборы в системе народовластия Кыргызской Республики	150
4.3.2. Место и роль Президента Кыргызской Республики в системе народовластия	159
4.3.3. Жогорку Кенеш (Парламент) как высший представительный орган Кыргызской Республики	174
4.3.4. Выборные должностные лица и институты демократии в системе местного самоуправления в Кыргызской Республике	200
4.3.5. Состояние политических прав и свобод граждан в системе народовластия в Кыргызской Республике	211
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	230
СПИСОК использованных источников и литературы	243
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	273

ВВЕДЕНИЕ

В условиях стабилизации социально-экономической и политической ситуации в Кыргызской Республике остро встал вопрос поиска наиболее эффективной системы народовластия и оптимальной модели развития государства.

В практике построения новой кыргызской государственности одними из важнейших вопросов являются вопросы совершенствования организации системы народовластия. Обращение к истории этого вопроса, его конституционному закреплению и развитию, в том числе кыргызскому конституционному опыту становления и развития институтов народовластия, несомненно, представляет большой интерес.

В Конституции Кыргызской Республики установлено, что народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему выборных государственных органов и органов местного самоуправления. Граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей (ст. 1)¹.

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

Одна из основных проблем эффективного социально-экономического развития состоит в том, что современная система народовластия, созданная в Кыргызстане в период коренных реформ, еще далека от совершенства. До сих пор не использованы все резервы создания и совершенствования.

¹ Конституция Кыргызской Республики – Бишкек, 2007. – С. 58-59.

шенствования системы народовластия как на уровне широкомасштабных государственных преобразований системы власти, так и на уровне их конституционного закрепления и развития. И это обуславливает настоятельную потребность в глубоком анализе общественно-политических и конституционно-правовых концепций, заложенных в основу Конституции Кыргызской Республики, чтобы скорректировать их с учетом реального опыта и перспектив государственного строительства. Обращение к данной проблеме обусловлено также динамикой развития теории конституционализма, накоплением новой информации по данной проблеме, недостаточностью ее разработанности в имеющихся государственно-правовых исследованиях, необходимостью изучения проблемы в новых ракурсах с применением новых методов исследования.

Необходимость демократизации политической системы, создание и закрепление новых конституционных основ с системой разделения власти, внедрение и развитие парламентаризма, усиление светского характера власти в государственной идеологии и национальном менталитете в Кыргызстане также побудили к изучению современного отечественного конституционного опыта. В сравнительно-правовом аспекте кыргызский опыт конституционного формирования системы народовластия в определенной степени может быть использован в ряде стран Содружества.

Целью данного исследования является осуществление комплексного анализа конституционно-правовых основ становления и развития выборных институтов системы народовластия в Кыргызстане и зарубежных странах, теоретических аспектов и практики их формирования, их конституционно-правовой ответственности, выявление основных проблем и выработка соответствующих предложений по формированию оптимальной концептуальной модели системы народовластия в Кыргызской Республике.

ГЛАВА I ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ

1.1. Теоретические основы системы народовластия

Народовластие – это сложное, многоаспектное государственно-политическое явление, являющееся одной из главных основ конституционного строя любого демократического государства, в том числе Кыргызской Республики. Именно в этом аспекте проблемы народовластия стали впервые предметом изучения в отечественной юридической науке. Следует отметить, что народовластие в современном демократическом мире признается в качестве фундаментального конституционного принципа формирования и функционирования институтов системы народовластия, государственных органов и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, таких, как политические партии и другие.

Концепция народовластия и связанные с ней институты системы народовластия включают в себя такие государственно-правовые категории, ключевые термины и понятия, как «государство», «демократия», «народ», «права народа», «власть», «народовластие», «институты народовластия», «система народовластия», «государственная власть», «политика», «политическая власть», «выборы», «выборная власть», «референдум», «местный референдум», «курултай», «сходы» (собрания) граждан и другие.

Следует отметить, что терминов и понятий, связанных с системой народовластия, очень много, некоторые из них еще окончательно не определились в своем функциональном значении. В данной работе не ставится задача детального исследования сущности, значимости большей части терминов и понятий, указанных нами выше. Они раскрыты в определенной степени как российскими, так и отечественными учеными. Нами будут использованы наиболее устоявшиеся, общепризнанные их определения. Рассмотрение этих и ряда других понятий обусловлено лишь необходимостью постоянного использования их в настоящей работе. С этой точки зрения в данном параграфе речь пойдет о юридических аспектах содержания этих

терминов и понятий, отражающих существенные признаки концепции народовластия, ее теоретических основ применительно к практике конституционного строительства в Кыргызстане и генезис этого явления.

Проблема народовластия, государства и государственной власти – одна из центральных и самых сложных в юридической науке, и этой теме в определенных аспектах посвящены работы как отечественных, так и зарубежных авторов, например Мукамбаевой Г.А., Борубашева Б.И., Галиевой З.И. и др.²

В соответствии с Конституцией России (ст. 1) Российская Федерация есть демократическое государство и его демократизм находит выражение, прежде всего, в народовластии, разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, в политическом многообразии, местном самоуправлении, чему посвящен ряд работ российских ученых³.

Сущность понятия «народовластие» Кудинов О.А. рассматривает как фактическое осуществление народом государственной власти и местного самоуправления непосредственно или через избираемые им органы⁴.

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

Так, демократия (гр. *demokratia* – *demos* народ, + *kratos* власть – 1) форма государственного устройства, основанная на признании наро-

да источником власти, на принципах равенства и свободы; при демократии официально признается власть большинства при соблюдении прав меньшинства, равноправие граждан, верховенство закона (правовое государство), разделение властей (законодательной, исполнительной, судебной), выборность основных органов государства. Различают непосредственную демократию, при которой основные решения принимаются всеми гражданами, имеющими право голоса, и представительную демократию, при которой решения принимаются выборными учреждениями⁵.

Дефиниция «демократия» несет в себе конкретно-историческую нагрузку, имеет различное содержание и понятие. Достаточно точно, по нашему мнению, демократию охарактеризовал Авраам Линкольн, который в своих трудах отметил, что «демократия – это правительство всего народа, во имя народа и для народа»⁶.

«Народная власть» – власть, избранная народом и служащая его интересам. «Народовластие» – власть народа, демократия. Синонимы: «народодержавие», «народоначалие», «народоправление», «народоправство»⁷.

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

Однако существует и другая точка зрения, относительно понятия «демократия», согласно которой «Власть выбирается самим народом. Народ, понимаемый как источник и оправдание власти, выбирает самых достойных, которым доверяет власть. Чтобы демократия не переросла в диктатуру, власть доверяется на фиксированное время, по истечении которого передается следующему избраннику. Если избранник не справляется, народ избирает другого. В этом суть демократия. Авторы книги «Проект Россия» утверждают, что для совершения сознательного выбора нужны знания. Не «шапочные» и частичные, а глубокие знания. У народа нет знаний; без знаний нет выбора; без выбора нет демократии. Авторы книги «Проект Россия» осветили невозможность демократического выбора. Они утверждают, что, – «Нель-

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

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 54.

⁴ Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось - 89», 2007. – С. 38.

⁵ Современный словарь иностранных слов/Изд-во «Рус. яз»- Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1993.-740 С. 186.

⁶ А. Линкольн. Собр. соч. Т. 5, с. 69

⁷ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шипкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 179.

зя выбирать то, о чем не имеешь знания, чего не понимаешь. Избиратели любой страны никогда не имели, не имеют и не будут иметь знания, достаточного для сознательного выбора. Они всегда будут выбирать фантик и никогда содержимое»⁸.

Демократия оказалась ловушкой, а демократы превратились в демагогов, спекулирующих на эмоциях и непонимании простых людей. Прекрасно осознавая, что никакого выбора люди сделать не могут, они все равно побуждают их выбирать. На практике демократия превратилась в фарс и утопию»⁹. «Демократия опаснее секты. Она формирует ложную элиту, которая задает обществу ложные образцы поведения»¹⁰. «Русские еще надеются, что они не доросли до демократии, и однажды станут настоящей демократией с настоящими выборами и прочее. Пока они не понимают, что это еще более несбыточная утопия, чем строительство коммунизма. Ни в одной стране мира нет демократии в заявленном виде. Все европейские страны, уже не первый век пытающиеся культивировать эту модель на себя, давно понимают ее ущербность. Но сделать ничего не могут, и потому создают видимость демократии»¹¹.

В свою очередь Дмитриев Ю.А. отмечает, что «Народовластие представляет собой комплексный правовой институт, рассмотрение всех составляющих которого невозможно уложить в объем одного диссертационного исследования и не под силу одному человеку»¹². Мы согласны с данным утверждением, а также с аргументом Черчилля, сказавшего, что «... демократия это плохо, но лучшего ничего нет»¹³. Президент России Д.А. Медведев, предлагая стране курс на модернизацию, сказал: «В XXI нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии»¹⁴.

⁸ Проект Россия. Третья книга. Третье тысячелетие. - М.: Эксмо, 2009. - С. 336.

⁹ Проект Россия. - М.: Эксмо, 2009. - С. 173.

¹⁰ Проект Россия. Вторая книга. Выбор пути. - М.: Эксмо, 2008. - С. 20.

¹¹ Проект Россия. - М.: Эксмо, 2009. - С. 29.

¹² Дмитриев Ю.А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики). Автореферат дис... д-ра юрид. наук (научный доклад). М.: 1994. - С. 44.

¹³ Проект Россия. Третья книга. Третье тысячелетие. - М.: Эксмо, 2009. - С. 336.

¹⁴ Медведев Д.А. Курс на модернизацию // Российское Федеральное издание. ВВП. Валовой внутренний продукт. М.: № 9 (51) 2009. - С. 44.

Перейдем к рассмотрению понятия «носители власти», что означает: «лица, наделенные властью, являющиеся представителями органов власти»¹⁵.

Вопрос о народовластии, как одной из главных основ конституционного строя Российской Федерации, в известной степени освещается в работе В.В. Пылина «Избирательное и референдумное право Российской Федерации»¹⁶.

По мнению Пылина В.В., народовластие составляет главный смысл и содержание демократии в ее современном общепринятом понимании. Он утверждает, что «В современном обществе демократия означает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов и органов местного самоуправления, свободу и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, верховенство закона, конституционализм, политическое и идеологическое многообразие»¹⁷.

Пылин В.В. утверждает, что «Народовластие в основном тождественно понятию «народный суверенитет». Само понятие «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа, и оно состоит из двух категорий: «народ» и «власть, представляющая собой сложные явления, которые требуют специального рассмотрения»¹⁸.

На наш взгляд, наиболее четко и ясно раскрыл дефиницию «демократия» Джошуа Муравчик, который, определяя понятие «демократия», утверждает, что, поскольку этот термин используется неправильно, важно указать основные характеристики, определяющие, относится то или иное государство к демократическим или нет. Джошуа Муравчик сводит их к следующим трем позициям. «Во-первых, высшие государственные чиновники должны избираться в результате свободных и честных выборов. Это означает, что каждый гражданин имеет право баллотироваться на государ-

¹⁵ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. - М.: Изд-во «Совершенство», 1999. - С. 182.

¹⁶ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. - СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. - 561 с.

¹⁷ Там же, с. 26.

¹⁸ Там же, с. 28.

ственный пост и голосовать на выборах»¹⁹. Джошуа Муравчик в качестве примера отмечает, что в ЮАР в условиях апартеида проводились альтернативные выборы, но чернокожие были лишены возможности голосовать. Это не демократия.

В Иране избираются президент и высший законодательный орган, но многие кандидаты были отстранены от участия в выборах руководителями духовенства, а все избираемые чиновники подчиняются невыборным религиозным советам. «Это тоже не демократия» – подчеркивает Джошуа Муравчик.

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

В-третьих, должно превалировать верховенство закона. Когда человека обвиняют в совершении того или иного преступления, он должен быть уверенным в том, что его дело будет рассмотрено судом объективно, а в не соответствии с указаниями, данными судьей политическими властями. Аналогичным образом любой гражданин, подвергшийся несправедливому обращению со стороны государственного чиновника, должен иметь определенные средства правовой защиты. Таким образом, Малайзия, к примеру, – отмечает Джошуа Муравчик, – не может считаться демократической страной даже несмотря на то, что недавно там прошли выборы, потому что лидер оппозиции содержится в тюрьме на основании обвинений, которые, вне всякого сомнения, были спровоцированы президентом²⁰.

Козлова Е.И., Кутафия О.Е. считают, что народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной во-

лей и коренными интересами. Они также отмечают, что кроме государственной власти, есть еще одна форма власти народа – это местное самоуправление, поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти²¹.

Так, понятие «народ» означает субъект международно-правовой системы прав народов.²² В систему «прав народов» входит такое право, как право на свободу волеизъявления²³.

«Народ» – в конституционном праве, – население определенной страны, выступающее как источник и носитель власти в государстве. С демографических, этнографических социологических и иных позиций «народ» имеет и другие характеристики, однако в конституционном праве он, по определению, связан с государственной организацией общества, суверенитетом, формированием государственных структур, гражданством²⁴.

Что касается термина «население», то это совокупность людей, проживающих на данной территории, имеющих с ней постоянную правовую связь. В конституционном праве и его доктрине, когда речь идет о государстве в целом, понятие «население» используется как аналогичное понятию «народ»²⁵.

С нашей точки зрения, наиболее точно дал определение понятию «народ» В.В. Маклаков, который отметил, что «народ – это совокупность граждан государства, которые имеют возможность реализовать свои полномочия при различного рода голосованиях и при применении институтов непосредственной демократии»²⁶.

Понятие власти чрезвычайно сложно. Сегодня можно говорить

¹⁹ Козлова Е.И., Кутафия О.Е. Конституционное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2001. – С. 55.

²¹ Додонов В.Н., Попов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник/Под общей ред. Акад. МАИ, д.и.н. В.Н.Трофимова. – М.:ИНФРА-М, 1998. – С. 174.

²² См. там же, С. 234.

²³ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 155.

²⁴ Там же, С. 156.

²⁵ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. для студентов юрид. вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 330.

¹⁹ Джошуа Муравчик. Демократия, право всех наций// Электронные журналы Госдепартамента США. Вопросы демократии. На пути к Сообществу демократических государств. – Vienna.- 2000.- С. 38.

²⁰ Там же, С.- 39.

о многообразном, многоплановом, универсальном феномене власти, давно заслуживающем специального изучения и выделения самостоятельной области знания – науки о власти (краталогии).

О.Е. Кутафин²⁷, В.Н. Иванов²⁸, В.В. Пылин²⁹, В.Ф. Халипов, Е.В. Халипова, А.Н. Шишкин³⁰, А.А.Замотаев³¹ по-разному определяют понятие «власть». В юридической литературе власть рассматривается, во-первых, как: 1) способность, право и возможность распоряжаться кем-либо, чем-либо, оказывать решающее воздействие на судьбы, поведение и деятельность, нравы и традиции людей с помощью различного рода средств – закона, права, авторитета, воли, суда, принуждения; 2) господство над людьми, их общностями, организациями, над странами и их группировками; 3) система государственных органов; 4) лица, органы, облеченные соответствующими государственными, административными полномочиями или обладающие разного рода влиянием, полномочиями по обычаю или присвоившие их себе³².

Согласно Пылину В.В., «Власть в самом общем смысле есть способность и возможность социального субъекта осуществлять свою волю, используя различные ресурсы и технологии, включая закон, традиции, авторитет, принуждение и другие»³³.

По А.А.Замотаеву «Понятие власти предполагает обязательность предписаний власти для подвластных. В государстве подвластным является народ. В случае народовластия, таким образом, речь идет о власти народа над самим собой»³⁴.

²⁷ См: Основы государства и права. Под ред. О.Е. Кутафина. М.: Юрист, 1993.- С. 4.

²⁸ Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 16.

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

³⁰ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 43.

³¹ Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.

³² Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 43.

³³ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 29.

³⁴ Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.

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

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

Государственная власть – явление специфическое, поскольку она обладает монополией на государственное принуждение, и вне ее без ее согласия ни одна другая власть не может навязать такое принуждение. Государственная власть характеризуется тремя признаками: она персонафицирована, она суверенна, она обязана соблюдать право.³⁵

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

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

«Политика» - взаимоотношения социальных групп, классов; совокупность действий государственных органов и учреждений, общественных организаций и др. Коренным вопросом политики является вопрос завоевания и удержания власти, а также ее использования³⁶.

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому понятие «политическая власть» шире понятия «публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и характерные способы деятельности политических партий и общественных объединений. При этом, как отмечает В.Е. Чиркин, – «государственная власть, взятая как целое, всегда имеет политический характер, в то время как политическая власть не всегда является государственной»³⁷.

³⁵ Ж.-П.Жакс. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие/Пер. с франц. – М.: Юрист, 2002.- С. 39.

³⁶ Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 112.

³⁷ Чиркин В.Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 419.

На наш взгляд, политическая и публичная власть имеют ряд общих черт, поскольку оба вида власти имеют общий источник в лице многонационального народа. Они используют для достижения поставленных целей основополагающие принципы и формы демократии, метод убеждения. Для них характерно фактическое слияние на местном уровне в лице органов местного самоуправления. Однако, между ними имеются и серьезные различия. В частности, признаком публичной власти, в отличие от политической власти, является непосредственное управление делами общества и государства, право принятия общеобязательных решений и в случае необходимости – применение методов принуждения. Следствием этих различий являются неравные возможности для реализации воли их субъектов.³⁸

Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что политическая власть: 1) влияние и управление в любых политических организациях (организациях, партиях, течениях, движениях, блоках) безотносительно к тому, причастны ли они к государственной (конституционной) власти или находятся в оппозиции; 2) синоним государственной власти в фактически существующей политической системе общества с однопартийной системой, при запрете или отсутствии других партий; фактически не вид и не тип власти, особенность многих видов власти в современном, крайне политизированном обществе.³⁹

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

Выборная власть – это «лица и органы власти, прошедшие процедуру отбора и последующего избрания»⁴⁰. Выборное должностное лицо избирается непосредственно гражданами и на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права или из своего состава тем или иным представительным органом⁴¹.

³⁸ Дмитриев Ю.А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1964. С. 28-34.

³⁹ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 226.

⁴⁰ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С.с. 57, 58, 59.

⁴¹ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 58.

По В.В. Пылину, «выборы представляют собой форму всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования в целях формирования органа государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица»⁴².

«Выборы» – избрание путем голосования депутатов, должностных лиц, членов руководящих органов тех или иных партий, организаций. Существуют выборы президента, парламента, местные, плановые, очередные, внеочередные, досрочные, повторные, а голосование на выборах разного рода тайное или открытое. «Выборы в системе власти» – выражение власти народа, акция, процедура и акт, предпринимаемые в мировой практике все более часто и входящие в систему управленческой деятельности конкретной власти (прежде всего государственной) по мере демократизации жизни общества. «Выборная власть – лица и органы власти, прошедшие процедуру отбора и последующего избрания»⁴³.

«Выборы» – важнейший институт современной демократии, одна из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе и одновременно способ формирования представительных органов (парламента, местного самоуправления) и замещения некоторых высших государственных должностей (например, президента)⁴⁴.

«Выборное должностное лицо» – лицо, которое замещает государственную должность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или должность муниципального образования. Выборное должностное лицо избирается непосредственно гражданами и на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права или из своего состава тем или иным представительным органом⁴⁵.

⁴² Там же, с. 13.

⁴³ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – с. 57, 58, 59.

⁴⁴ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – с. 33.

⁴⁵ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с. 58.

«Выборное должностное лицо местного самоуправления» – в Российской Федерации должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения⁴⁶.

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

Под референдумом понимается «решение важных вопросов общественной и государственной жизни прямым голосованием избирателей. Референдум имеет много общего с выборами (один и тот же избирательный корпус, процедура голосования и др.), однако отличие заключается в том, что выборы – это избрание лиц, а референдум – решение вопросов»⁴⁷. «Референдум» – форма принятия законов или решений наиболее важных вопросов государственной жизни путем всенародного голосования⁴⁸. «Референдум» – всенародное голосование, проводимое по какому-либо важному вопросу государственной жизни⁴⁹.

Одним из важных институтов является Курултай, который означает «съезд, совещание наиболее влиятельных представителей родоплеменной знати по вопросам первостепенной государственной важности»⁵⁰. В ст. 52 «Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества» Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» отмечается,

что для принятия решений по важнейшим делам местного значения, требующих обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай, собрания, сходы и другие формы прямого волеизъявления. С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ, районов, областей (Ст. 53)⁵¹.

В Положении о народном курултае представителей местного сообщества, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 года № 152, отмечается, что народный курултай – это представительная форма участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения, осуществляемом путем избрания ими делегатов курултая в соответствии с настоящим Положением, и обсуждении на курултае важных вопросов жизнедеятельности местного сообщества, включая отчеты глав местного самоуправления и местных государственных администраций о деятельности местных органов власти.

Сход граждан – прямая форма участия членов местного сообщества в управлении делами местного значения путем обсуждения вопросов жизнеобеспечения и жизнедеятельности сообщества на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с Уставом местного сообщества.⁵² В свою очередь В.В. Пылин отмечает, что «собрание (сход) граждан представляет собой совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной повесткой дня и действующим (либо установленным) его регламентом»⁵³.

⁴⁶ Там же, с. 58.

⁴⁷ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – с. 246.

⁴⁸ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – с. 276.

⁴⁹ Современный словарь иностранных слов/Изд-во «Рус. Яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. Яз., 1993. – с. 530.

⁵⁰ Борубапов Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – с. 250.

⁵¹ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5.

⁵² Указ Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. №152 «Положение о народном курултае представителей местного сообщества».

⁵³ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с. 41.

Малабаев Б.Н. утверждает, что современная наука конституционного (государственного) права признает принцип народовластия в качестве основополагающего принципа формирования и функционирования государственных органов власти. Он же подчеркивает, что в то же время ни в одном государстве мира он не внедрен в полной мере. «Пока не удастся обеспечить стопроцентное участие населения в управлении государственными делами, хотя и отсутствуют юридические ограничения на государственную власть. Так, результаты проводимых в последние годы демократических выборов показывают, что значительная часть населения Кыргызской Республики не проявляет интерес к процессам формирования органов государственной власти»⁵⁴.

Итак, можно отметить, что принцип народовластия в современном демократическом мире признается в качестве фундаментального принципа формирования и функционирования институтов системы народовластия, государственных органов и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, политических партий и др., и является одной из главных основ конституционного строя Кыргызской Республики. Краеугольным камнем любой демократии являются выборы. Народ должен сознательно выбирать власть, а не выполнять чужую волю. В демократической теории утверждается, что власть не захватывается силой и не дается кем-либо, а выбирается самим народом. Народ, являясь единственным источником власти, выбирает самых достойных, которым доверяет власть. Власть народом доверяется на фиксированное время.

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

Дефиниция «Система» – это целое, составленное из частей; соединение, состоящее из множества элементов, взаимосвязанных друг с

другом и образующих определенную целостность, единство»⁵⁵. «Система» – множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство»⁵⁶.

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

Рассмотрение указанных категорий в их взаимосвязи между собой, их сущности и функционировании составляют теоретическую основу системы народовластия. В зависимости от формы волеизъявления народа, различаются представительная и непосредственная демократия.

Категория «Система народовластия» для теории конституционализма является объемной категорией, включающей в себя несколько аспектов: в более широком понимании этой категории в классическом понимании в науке юриспруденции обозначают власть народа (Ст. ст. 1, 7 Конституции Кыргызской Республики) как единственного источника государственной власти и системы органов местного самоуправления; в узком смысле под системой народовластия понимается система органов местного самоуправления.

В нашем понимании система народовластия, помимо двух указанных аспектов – в широком и узком смысле, – это категория включает еще три аспекта: созданную в государстве систему демократических выборов; установление демократического режима и демократические процессы; выборные органы государственной власти и органов местного самоуправления.

Исследование всех названных аспектов, в рамках диссертационного исследования, имеет непосредственную цель – выявить легитим-

⁵⁵ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – с. 15.

⁵⁶ Кузин Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты. Практическое пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. – 2-е изд., доп. – М.: Ось-89, 2001. – С 40.

⁵⁴ Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. – Б.: 2005. – с. 7.

ность выборной власти и ее эффективность в развитии политической системы КР, а также в конечном итоге – дать анализ состоянию политических прав и свобод граждан в системе народовластия.

Рассмотрение функционирования всего механизма системы народовластия в Кыргызской Республике (далее – КР) требует установления точки отчета, т.е. обозначения основных позиций в методологии исследования проблем генезиса системы народовластия в Кыргызстане и его конституционно-правовых основ.

Стандарты мышления, идеологические позиции, государственно-правовая политика, реализуемые в прежних конституционных моделях, ставили во главу угла всех научных исследований основным объектом – государство и государственную идеологию, национально-правовую психологию. В советское время и даже в постсоветское время продолжается этатизация общественной и научной мысли.

Данным диссертационным исследованием мы хотим показать ценность политико-правовой мысли древних мыслителей и современных ученых о том, что во все века, во все времена существовало и существует система народовластия в лице выборных органов и должностных лиц, даже если мы не всегда находим все элементы демократии в ее широком спектре. Даже если к власти приходили правители, насильственно захватившие ее, власть демоса проявлялась в ликвидации таких лиц, узурпировавших власть народа. В этом была и остается власть народа, как мощная энергетическая, политическая сила, созидаящая или разрушающая систему власти.

Современный взгляд на общество и государство ставит кардинально вопрос о первичности силы власти народа или ее производной – государственной власти.

Изучение этих аспектов позволило раскрыть категории народовластия не только через понятие значения работы представительных органов самоуправления, народовластия, но и через работу этого принципа представительства, ее содержательного значения – демократичности, которая проявляется в выборности государственных органов, как основного принципа их формирования. Поэтому эффективность системы народовластия раскрывается через широкий спектр деятельности этих выборных органов, составной части государственного аппарата КР: глава государства; Жогорку Кенеш (Парламент), депутаты местных кенешей, представительный орган местного самоуправления. Современная система народовластия требует дальнейшего своего развития.

Современный этап эволюции государственности в подавляющем большинстве стран мира характеризуется резким повышением роли различных форм и институтов народовластия. В демократических государствах формы народовластия представляют реальный механизм формирования органов власти, поэтому значимость этих институтов в таких государствах достаточно велика. В настоящее время важной особенностью развития государственности стал переход значительного числа государств к демократическим методам правления. Такое стремление к движению в сторону демократии повышает значимость различных форм народовластия.

В этих условиях большое значение принадлежит институтам непосредственной и представительной демократии: выборам, референдумам, народной законодательной инициативе, сходкам граждан, митингам, шествиям, демонстрациям и т.п. Изучение конституционно-правовых основ и генезиса системы народовластия в КР представляет собой первый опыт систематического изложения базовых теоретических и практических представлений в области системы народовластия и отношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления.

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

«Превращение народовластия из формального атрибута государства в реальный политико-правовой институт и механизм, обеспечивающий социальную легитимность, непрерывность и преемственность осуществления власти, создает перспективы ее развития и дальнейшего реформирования».⁵⁷

⁵⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. Редактор – доктор юридических наук А.В.Иванченко.- М.: Издательство «НОРМА», 1999.- с.1.

Конституционно-правовое определение демократических выборов, референдумов, курултаев, сходов (собраний) граждан, съездов, конференций, митингов, шествий, демонстраций в качестве высшего непосредственного выражения власти народа самым непосредственным образом сказались на содержании и структуре системы народовластия. Конституционное право граждан избирать и быть избранными, право на участие в референдуме, курултае, сходах (собраниях) граждан, съездах, конференциях, митингах, шествиях, демонстрациях, выступать с народной правотворческой инициативой, гарантии реализации и защиты активного и пассивного избирательного права граждан заняли центральное место в системе публичного права Кыргызской Республики. Выборы и избирательные процедуры занимают свое особое место в системе народовластия, являются высоким достижением человеческой цивилизации. Право граждан участвовать в формировании органов государственной власти и местного самоуправления является общепризнанным элементом современного общества и государства.

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

Не претендуя на всеобъемлющий охват вышеуказанных проблем, автор данной работы ставит задачу аналитического рассмотрения, обобщения и систематизации различных сторон отечественного и зарубежного опыта народовластия, организации государственной власти и местного самоуправления, а также государственного управления, в его соотношении с реалиями конституционно-правовых преобразований. Бесспорно, богатый конституционно-правовой опыт становления и развития народовластия, доктрины государственной власти, а также практика ее применения представляет большой интерес для Кыргызской Республики.

1.2. Институты непосредственной и представительной демократии в системе народовластия

Кыргызстан имеет вековую традицию народовластия. Одним из самых действенных, эффективных и древнейших форм народовластия является курултай (именно на курултае в 1206 году Чингисхан

был провозглашен императором⁵⁸). «Курултай» – это съезд, совещание наиболее влиятельных представителей родоплеменной знати по вопросам первостепенной государственной важности⁵⁹.

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

Общие вопросы институтов народовластия, непосредственной и представительной демократии были рассмотрены в работах таких российских ученых, как С.А. Авакьян, Г.В. Атаманчук, М.В. Баглай, В.И. Ефимов, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин, В.В. Маклаков, М.Н. Марченко, Н.Г. Мишин, С.В. Поленина, В.В. Пылин, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., А.Н. Шишкин, В.Е. Чиркин и многих других⁶⁰.

⁵⁸ Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече, 2008. – С. 48.

⁵⁹ Борубашев Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – С. 250.

⁶⁰ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – 512 с.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. – 3-изд., измен. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – 800 с.; Ефимов В.И. Власть в России. – М., РАГС, 1996, 288 с.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. – 520 с.; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. для студентов юрид. вузов и фак.) / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.; Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат. 2004. – 428 с.; Мишин Н.Г. Суверенитет в советском государстве/Союз ССР – содружество равноправных республик. – М., 1972.; Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства/Теория права. Вып. 2. М., 1992.; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – 376 с.; Сравнительное конституционное право: Уч. пособие/ Отв. ред. В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. Отношения, 2002. – 448 с.

В юридической науке существуют различные подходы в определении непосредственной и представительной демократии. Так, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что непосредственная демократия – это демократия, прямо вытекающая из существующих условий, без посредствующих звеньев, участников (например, выборы народных депутатов всеми избирателями). Они утверждают, что представительная власть – 1) власть выборная, основанная на представительстве, выражении чьих-либо интересов, народных интересов; 2) власть важная, внушающая почтение своим обликом и деятельностью. Иначе говоря, само представительство можно трактовать как правоотношение, которое базируется на условиях возможности выступить, действовать, принимать властные решения, выполнять их от чьего-либо имени (от конкретного лица, граждан и их групп, организаций и учреждений, политических партий, народов и целых государств). В такой роли выступают законодатели, представители организаций, партий (по должности), властители, монархи, президенты (от имени конкретного народа по соответствующим конституциям). Эти условия, установки нередко отражены в текстах самих конституций. Так, представительный орган местного самоуправления в России – это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Данный орган состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации⁶¹.

В работе Пылина В.В. «Избирательное и референдумное право Российской Федерации» также уделяется большое внимание понятиям и видам форм непосредственной демократии. Он отмечает, что «непосредственная демократия – это осуществление публичной власти непосредственно народом, населением, принятие ими общеобязательных решений по вопросам государственного и местного значения. Представительная демократия – это осуществление власти населением, гражданами через депутатов и органы государственной

⁶¹ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С.с. 181, 253.

власти и местного самоуправления, а также деятельность избранных непосредственно народом, населением органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления»⁶². Что касается понятия «представительное учреждение», то Маклаков В.В. считает, что это коллегиальный, постоянно или периодически действующий выборный орган государства, обладающий нормоустанавливающими, финансовыми и контрольными полномочиями с определенной сферой юрисдикции»⁶³.

Пылин В.В. отмечает, что Конституция Российской Федерации определяет основные институты непосредственной демократии. Он отмечает, что Конституция Российской Федерации относит к таким институтам референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, к которым следует отнести отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы граждан), а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ. При этом он подчеркивает, что указанные съезды (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии. В.В. Пылин считает, что собрание (сход) граждан представляет собой совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной пометкой дня и действующим (либо установленным) его регламентом⁶⁴.

В свою очередь, в Положении о народном курултае, утвержденном Указом Президента Кыргызской Республики, установлено, что сход граждан – это *прямая форма* участия членов местного сообще-

⁶² Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Издательство «Юрический центр «Пресс», 2003. – С. 38.

⁶³ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. для студентов юрид. Вузов и фак.) / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 332.

⁶⁴ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юрический центр «Пресс», 2003. – С. 41.

ства в управлении делами местного значения путем обсуждения вопросов жизнеобеспечения и жизнедеятельности сообщества на собраниях граждан, проживающих на территории одной улицы, квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций или решений в соответствии с Уставом местного сообщества.⁶⁵

К формам представительной демократии Пылин В.В. относит такие формы демократии, как народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, исходя из природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления⁶⁶.

Наиболее точно и полно, на наш взгляд, раскрыли понятие непосредственной и представительной демократии В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин в энциклопедическом словаре «Конституционное право Российской Федерации». Они отмечают, что «непосредственная демократия – это прямое осуществление власти народом в общегосударственном и местных масштабах, различные формы принятия самим населением (преимущественно гражданами – избирателями) решений общего и местного характера. Важнейшей из таких форм является референдум. В политической истории встречались ситуации использования институтов непосредственной демократии в ущерб представительной и наоборот. Ныне также в определенном плане они могут рассматриваться в контексте системы сдержек и противовесов (например, отмена на референдуме принятого парламентом закона). Однако в современном демократическом государстве эти две формы призваны, прежде всего, дополнять друг друга для обеспечения демократических форм правления и политиче-

⁶⁵ Указ Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. № 152 «Положение о народном курултайе представителей местного сообщества».

⁶⁶ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 332.

ского режима. Они тесно переплетены друг с другом уже потому, что сами выборы представительных органов являются формой прямого осуществления власти народом. Из такого понимания исходит Конституция Российской Федерации 1993 года, утверждая, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3, ч. 3.). Обе формы осуществления власти – непосредственная и представительная – отнесены Конституцией к основам конституционного строя. Согласно ч. 2 ст. 3, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Праву народа соответствует конституционное право каждого гражданина Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин считают, что к непосредственной демократии примыкают иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений).

Что касается представительной демократии, то В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин отмечают, что это осуществление народом власти через избранные им государственные органы, и является одной из двух основных форм народовластия, и что в современном демократическом обществе непосредственная и представительная демократия взаимно дополняют друг друга. В плане юридической силы, отмечают В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин, – «верховенство принадлежит решениям, принимаемым путем непосредственной демократии, однако масштабы государственной деятельности, основанной на представительной демократии, значительно шире и носят постоянный характер в отличие от использования формы непосредственной демократии. Представительная демократия в широком смысле охватывает все выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные: все соответствующие должностные лица избраны народом и, следовательно, представляют его. Представительная демократия в собственном смысле слова – выборные органы парламентского типа, как на общенациональном уровне, так и на региональном. Именно эти органы носят название представительных, и их наличие, значимость и активная роль яв-

ляются важным показателем демократического режима в стране. В этом плане представительная демократия – синоним парламентаризма», – отмечают В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин⁶⁷.

В Конституции России, утверждает Кудинов О.А., установлены три главные формы осуществления народом власти: непосредственная (прямая) демократия; через органы государственной власти; через органы местного самоуправления (далее – МСУ). Он же относит к непосредственной демократии: «референдум, выборы (принятие окончательных, общеобязательных решений, посредством выборов формируются государственные органы, органы МСУ, определяются их персональный состав); общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства; митинги, шествия, демонстрации, пикетирование; индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ; общественные объединения; политические партии; отзыв депутата; институт наказа избирателей; всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни; собрания трудовых коллективов; обращения, петиции граждан»⁶⁸. Кроме того, в Кыргызстане имеется такая форма демократии, как республиканский и местный курултай, решения которых носят лишь рекомендательный характер (совещательное, консультативное значение, а не обязательное для государственных органов, должностных лиц и граждан).

Непосредственная и представительная формы демократии тесно увязаны друг с другом уже потому, что сами выборы представительных органов являются формой прямого осуществления власти народом. Причем, нельзя говорить о приоритете той или иной формы демократии, так как они равным образом важны для реализации народовластия, на всех уровнях народовластия. Народ выступает как носитель власти в Российской Федерации на трех уровнях: федеральном (как многонациональный народ всей России); региональном (как народ каждого из субъектов Российской Федерации); местном (как сообщество жителей территориальных коллективов, где действует местное самоуправление)⁶⁹.

⁶⁷ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. с. 159, 219.

⁶⁸ Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось - 89», 2007. – С. 53.

⁶⁹ Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – С. 192.

Одним из важнейших институтов непосредственной демократии является референдум. В науке конституционного права существуют различные определения референдума. Так, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что референдум (от лат. *referendum* – то, что должно быть сообщено) – это форма принятия законов или решений наиболее важных вопросов государственной жизни путем всенародного голосования⁷⁰. В учебнике конституционного права зарубежных стран под общей редакцией Б.А. Страшуна содержится определение, где отмечается, что референдум – это «голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение»⁷¹. Чиркин В.Е. считает, что референдум – это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение⁷². Баглай М.В. утверждает, что референдум – это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства⁷³.

В современном конституционном праве дефиниция «референдум» почти полностью вытеснила ранее употребляемое слово «плебисцит»⁷⁴. Плебисцит также рассматривается многими авторами как разновидность референдума о принадлежности государственной территории, по международным проблемам, вопросам, относящимся к личности президента или иного лица, облеченного государственной властью⁷⁵.

Следует отметить, что критерии, аналогичные выше приведенным, характерны для определения референдума и другими авторами. Так, В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин в свою очередь опре-

⁷⁰ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

⁷¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. Ред. Б.А. Страшун. М., 1996. – С. 384.

⁷² Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. – С. 227.

⁷³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1999. – С. 378.

⁷⁴ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 247.

⁷⁵ Сравнительное конституционное право / Ред. колл.: Ковлер А.И. и др. М., 1996. – С. 408; Чикин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. – С. 227.

деляют референдум как решение важных вопросов общественной и государственной жизни прямым голосованием избирателей. Референдум имеет много общего с выборами (один и тот же избирательный корпус, процедура голосования и др.), однако отличие заключается в том, что выборы – это избрание лиц, а референдум – решение вопросов⁷⁶. Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. считают, что референдум – это форма принятия законов или решений наиболее важных вопросов государственной жизни путем всенародного голосования⁷⁷. И, наконец, отмечается, что «референдум» – это всенародное голосование, проводимое по какому-либо важному вопросу государственной жизни⁷⁸.

Референдум, представляющий собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, Пылин В.В. подразделяет на три вида: референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум. Выборы, представляющие собой также форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, подразделяет на четыре вида: союзные, федеральные, региональные и муниципальные⁷⁹.

Также заслуживает внимания работа А.Е. Кожухметовой «Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в странах СНГ», в которой автор предпринял попытку всестороннего изучения истории зарождения и развития референдума. А.Е. Кожухметова пришла к выводу о том, что референдум или плебисцит представляет собой неотъемлемую часть осуществления политической власти в подлинно демократическом обществе⁸⁰.

Безусловно, мы согласны с данными трактовками института референдума. Однако, как нам представляется, наиболее полно дает

ся определение дефиниции «референдум» в учебном пособии «Конституционное право государств Европы» под редакцией Д.А. Ковачева. Институт референдума в данном учебном пособии представляется как государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регламентирующих основания, порядок и формы этого свободного волеизъявления граждан в пределах, установленных конституцией. Именно она (конституция – прим. автора) должна определять основные принципиальные вопросы референдума: круг граждан, имеющих право участвовать в нем; органы государства и иные субъекты, имеющие право инициировать референдум; органы государства, наделенные компетенцией назначать референдум; основы порядка проведения и определения результатов референдума; гарантии соблюдения конституционных и иных норм в ходе осуществления референдума⁸¹.

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

Следующим институтом непосредственной демократии являются выборы. Выборы – это также важнейший институт системы народовластия. Выборы – одна из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе и одновременно способ формирования представительных органов (парламента, местного самоуправления) и замещения некоторых высших государственных должностей (например, президента). Выборы играют важную роль в определении политических сил, партий, лидеров, которые в течение установленного законом срока будут осуществлять руководство государством в целом или его отдельными регионами и территориями. Свободные демократические выборы возможны при трех условиях: их альтернативности (избиратель имеет возможность предпочесть одного или нескольких кандидатов), свободы проведения избирательной кампании, и свободы волеизъявления избирателей⁸².

В мировой практике известно множество видов выборов, которые классифицируются по следующим основаниям: по территори-

⁸¹ Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 116.

⁸² Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 33.

⁷⁶ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 246.

⁷⁷ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

⁷⁸ Современный словарь иностранных слов/Изд-во «Рус. Яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. Яз., 1993. – С. 530. Кожухметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в странах СНГ. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Алматы. – 2003. – 28 с.

⁷⁹ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – С. 39.

⁸⁰ Кожухметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в странах СНГ. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Алматы. – 2003. – 28 с.

альному, по времени проведения, по максимально возможному количеству туров, по количеству мандатов и т.д.

В целом, принципы проведения выборов должны отвечать общемировым демократическим стандартам. В выборах должно участвовать все население страны, в максимальной мере предоставленное избирательным корпусом. Выборы должны проводиться на основе равного избирательного права – каждый избиратель имеет равное число голосов (один или два при смешанной избирательной системе) – и при условии, что избирательные округа должны быть равны по численности населения (или избирателей). Выборы должны быть прямыми, т.е. избиратель голосует непосредственно за кандидата (а не за выборщиков или избирательную коллегию). Голосование на выборах, как правило, тайное, если иное не предусмотрено Конституцией⁸³.

Как ранее мы отметили, Конституция Российской Федерации (далее – РФ) 1993 года установила, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3, ч. 3). Посредством выборов избирается глава государства – президент Российской Федерации (ст. 81, ч. 1), формируются: Федеральное собрание (с учетом особенностей порядка формирования его верхней палаты – Совета Федерации); представительные (законодательные) органы субъектов федерации, органы местного самоуправления (ст. 130, ч. 2). Мы солидарны с точкой зрения Алебастровой И.А., которая считает, что выборы – это исторически наиболее древний способ наделения лиц властными полномочиями. Возможность выбора – это средство отбора политических лидеров⁸⁴.

В Кыргызской Республике непосредственная и представительная формы демократии также призваны, прежде всего, дополнять друг друга для обеспечения демократических форм правления и политического режима. Конституцией КР установлено, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах (Ст. 1. п. 4). Согласно ст. 1. п. 5 законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референ-

дум (всенародное голосование). Конституцией Кыргызской Республики непосредственная и представительная формы осуществления власти отнесены к основам конституционного строя. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления (Ст. 1. п. 4)⁸⁵. Именно всем избирательным корпусом формируется важнейший государственный орган представительной демократии – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. В регионах избираются свои представительные органы – районные, сельские, поселковые и городские местные кенешы.

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

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

⁸³ Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997. – С. 33.

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

⁸⁵ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.

Итак, проведенное исследование позволило нам сформулировать следующие выводы:

1. Прежде всего, следует признать, что понятия «непосредственная» и «представительная» демократия широко используются в научной юридической литературе и считаются устоявшимися. Однако нам представляется, что с понятиями «непосредственная» и «представительная» демократия сложилось такое положение, когда уместно процитировать Герцена А.И., отмечавшего, что «есть вопросы, до которых никто больше не касается, не потому, что они решены, а потому, что надоели, не стовариваясь, соглашаются считать их непонятными, прошедшими, лишенными интереса и молчать о них»⁸⁶. Не умоляя заслуг исследователей, отметим, что, действительно, на сегодняшний день можно найти единичные работы, в которых авторы рассматривают дефиниции «непосредственная» и «представительная» демократия детально, не только в узком, но и более широком смысле. В научной литературе до сих пор нет четкого понимания, какие институты народовластия входят в систему непосредственной и представительной демократии. Большинство авторов ограничиваются тем, что к непосредственной демократии относят выборы и референдум, а к представительной демократии – избранные народом государственные органы и органы местного самоуправления. Некоторые авторы одни и те же институты демократии относят как к непосредственной, так и к представительной демократии. Так, например, обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления Пылин В.В. относит к системе представительной, а Кудинов О.А. – к непосредственной демократии. Более того, Пылин В.В., Туманов В.А., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и другие авторы некоторые институты народовластия считают примкнувшими к непосредственной и представительной демократии. Мы не разделяем точку зрения некоторых авторов, которые понимают под непосредственной демократией только выборы и референдум, и отмечаем, что дефиниция «непосредственная демократия» включает больше институтов, форм и методов. Так, например, политические права связаны с участием в общественно-политической жизни, с формированием органов государства, с организованным давлени-

нием на власть путем политических демонстраций, митингов, свободы собраний, пикетирования и т.д. Данная проблема нуждается в более глубоком и детальном исследовании (Ограниченный объем работы не позволяет сделать этого).

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

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

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

Мы согласны с тем, что к институтам непосредственной демократии относятся референдум и выборы, а к институтам представительной демократии – избранные народом государственные органы, все выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные.

На наш взгляд, к институтам, примкнувшим к непосредственной демократии, следует отнести: общие собрания граждан, сходы граж-

⁸⁶ Герцен А.И. Собрание сочинений в 30 томах / Под редакцией Волгина В.П. Т. 4. – 1961. – С. 58.

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

Более того, это необходимо и потому, что современная ситуация, как отмечает Елисеев Б.П., такова, что научные идеи взаимодействия различных государственных, властных структур в рамках права и посредством правовых институтов требуют своего воплощения в реальных юридических конструкциях государственного механизма⁸⁷. Непосредственными составляющими соблюдения законности являются юридическая ответственность и ее разновидность – конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших должностных лиц, входящих в систему институтов народовластия, которую мы рассмотрим в следующей части исследования.

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

Наличие функций и полномочий у высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц без конституционно-правовой ответственности не дает эффективного результата их деятельности, а также нивелирует меры ответственности. Правонарушения, совершенные ими, не влекут за собой соответствующих санкций, они не несут ответственности перед народом, наделивших их властными полномочиями. Только то, что прямо при-

⁸⁷ Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. Монография – М, 1997. С.8

знается законом деликтом, может повлечь ответственность. Поэтому, на наш взгляд, конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц является одним из важных институтов системы народовластия.

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

Нами были изучены труды таких ученых, как: А.Ю. Александров,⁸⁸ В.А. Виноградов,⁸⁹ Н.М. Колосова⁹⁰, А.А. Кондрашев⁹¹ и др., а также работа Азыгалиева Р.Ш. «Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике». В монографии он рассматривает теоретические проблемы, исследует природу, понятия, признаки, принципы, основания конституционно-правовой ответственности. Так, автор отмечает, что конституционно-правовая ответственность – это «предусмотренный законодательством самостоятельный вид юридической ответственности, заключающийся в обязанности субъекта нарушенного конституционного правонарушения подвергнуться установленным законодательством правоограничениям за нарушение конституционно-правовых норм и ненадлежащее осуществление должностных полномочий»⁹².

⁸⁸ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.

⁸⁹ Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... доктора юридических наук. М.: 2005. – 319 с.

⁹⁰ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

⁹¹ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юрист, 2006. – 345 с.

⁹² Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 16.

В свою очередь Кондрашев А.А. определяет конституционно-правовую ответственность как правовую связь (состояние), возникающую вследствие несоблюдения конституционно-правовой нормы участниками нарушенного конституционного правоотношения, воплощенную в установлении нормативного требования, обращенного к правонарушителю, подвергнуться государственному осуждению. Забровская Л.В. определяет конституционно-правовую ответственность как обусловленную конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном законом порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения – претерпевать определенные лишения в виде возможности применения мер государственного принуждения⁹³.

Очевидно, что смысловая нагрузка дефиниции «конституционно-правовая ответственность» в юридической литературе далеко неоднозначна. Совершенно очевидно, что термин «конституционно-правовая ответственность», – как отмечает Р.Ш. Азыгалиев, – «как правило, используется в случаях ответственности высших должностных лиц и высших государственных органов»⁹⁴.

Впервые Н.М. Колосова представила полную концепцию конституционной ответственности на основе анализа процесса формирования в российском законодательстве правового института конституционной ответственности. Так, рассматривая вопросы классификации конституционных санкций, Н.М. Колосова отмечает, что цели и последствия санкций – это основные критерии их классификации, которые она делит на четыре следующих вида. 1. Правовостановительные санкции (признание неконституционным федерального закона и др.). Правовостановительными конституционными санкциями являются следующие меры: принуждение к выполнению конституционной обязанности; отмена незаконных правовых актов (признание неконституционными федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации (далее – РФ), отмена Пре-

зидентом РФ постановлений и распоряжений Правительства РФ; обязанность государства возместить причиненный ущерб. 2. Предупредительные санкции (письменное предупреждение органов юстиции о прекращении деятельности общественного объединения и др.). Предупредительными мерами конституционной ответственности являются следующие санкции: неудовлетворительная оценка деятельности органов государственной власти; письменное предупреждение регистрирующих органов о несоответствии деятельности общественных объединений их уставным целям; приостановление деятельности общественных объединений на основании заявления прокурора на срок 6 месяцев. 3. Меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя (досрочные выборы, отрешение от должности Президента, лишение гражданства и др.). Мерами конституционного взыскания являются следующие формы конституционных санкций: отставка Правительства РФ; роспуск Государственной Думы; отзыв депутата; «импичмент» Президента РФ; отказ в регистрации кандидатов и ряд других ограничений или лишение конституционных прав и свобод человека и гражданина. 4. Санкции пресечения конституционных правонарушений (введение чрезвычайного положения, приостановление действия акта органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, вето Президента Российской Федерации). Мерами пресечения конституционных правонарушений являются: приостановление актов органов государственной власти; право вето Президента Российской Федерации и иные правила законодотворчества, направленные на пресечение принятия антиконституционных законов; ведение особых правовых режимов функционирования российского государства и общества⁹⁵.

Нам представляется, что Н.М. Колосовой удалось четко классифицировать конституционные санкции. В этой связи к конституционной ответственности может быть привлечен практически любой из субъектов конституционных правоотношений (высшие органы государственной власти и высшие государственные должностные

⁹³ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – С.с. 114, 122, 125, 135, 138, 192.

⁹³ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. ... канд. юрид. наук М., 2003. – С. 14.

⁹⁴ Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 16.

лица: парламент, депутаты парламента, Президент, Правительство, члены правительства, судьи, местные кенешы, депутаты местных кенешей, общественные организации, граждане и др.).

А.Ю. Александров⁹⁶ пишет, что в соответствии с установленными нормами в Федеральном Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999 г.) и Федеральном Законе «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2000 г.), в России осуществляется применение конституционно-правовой ответственности к высшим органам государственной власти и высшим должностным лицам. Александров А.Ю. отмечает, что в отношении высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъекта Российской Федерации указанные законы установили следующие основания ответственности: издание указанным должностным лицом нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом; уклонение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока данное должностное лицо не обратилось в соответствующий суд для решения спора. Во всех вышеуказанных случаях право отстранения от должности принадлежит непосредственно Президенту Российской Федерации, который реализует данное право при условии, если высшее должностное лицо субъекта Рос-

сийской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не приняло мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения предупреждения, в течение месяца за вынесением предупреждения Президентом Российской Федерации. В отличие от отстранения по вышеуказанным основаниям, законом установлена возможность временного отстранения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Основанием для этого служит предъявление обвинения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления при наличии мотивированного представления Генерального прокурора Российской Федерации о временном отстранении данного лица от должности⁹⁷. Забровская Л.В. также относит к группе конституционно-правовых деликтов нарушение принципа разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную, воспрепятствование деятельности органов местного самоуправления и др.⁹⁸

В свою очередь система законодательства Кыргызской Республики, – как отмечает Р.Ш. Азыгалиев, – по конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших должностных лиц, в совокупности закрепляет: основания, принципы конституционно-правовой ответственности, составы конституционных правонарушений, конституционно-правовые санкции, субъектный состав: а) субъекты, претерпевающие ответственность; б) субъекты, привлекающие к ответственности; формы и методы; процедуру реализации этой ответственности⁹⁹. Богоева Ч.К. говорит о необходимости усиления именно «мер юридической ответственности работников государственного аппарата за совершенные ими правонарушений»¹⁰⁰.

⁹⁷ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 31.

⁹⁸ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 19.

⁹⁹ Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 36.

¹⁰⁰ Богоева Ч.К. Государственный аппарат: вопросы теории и практики. – Б.: КРСУ, 2008. – С. 104.

⁹⁶ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 18.

Относительно конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ Александров А.Ю. отмечает, что до принятия в 2000 году Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» российское право, ни федеральным законодательством, ни законодательством субъектов Российской Федерации в качестве инструмента ответственности не предусматривало возможность роспуска законодательного (представительного) органа власти субъекта федерации. С принятием закона возможность роспуска законодательного (представительного) органа власти субъекта федерации стало нововведением в российском конституционном праве. Александров А.Ю. отмечает, что «возможность роспуска представительных органов государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации допускалось федеральной Конституцией и конституциями (уставами) субъектов федерации и ранее, но не в качестве меры конституционной ответственности, а как средство преодоления политического кризиса»¹⁰¹.

Заслуживает внимания комплексный анализ конституционно-правовой ответственности в России и за рубежом, проведенный В.А. Виноградовым, и на его основе которого он представил концепцию конституционно-правовой ответственности как вида юридической ответственности, а также предложил соответствующие рекомендации по повышению эффективности механизма конституционно-правовой ответственности. Виноградов В.А. отмечает, что в структуру конституционно-правовой ответственности входят: субъект (кто отвечает), основание (за что отвечает), инстанция (перед кем отвечает), меры ответственности (конституционно-правовые санкции), которые разнообразнее, чем в любом другом виде юридической ответственности. Если нет хотя бы одного из указанных элементов, то применение конституционно-правовой ответственности становится невозможным. В отношении основания конституционно-правовой ответственности Виноградов В.А. предлагает использо-

вать термин «конституционный деликт». Конституционный деликт, – отмечает он, – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности.

С научной точки зрения, представляет интерес рассмотренные Виноградовым В.А. различные классификации оснований конституционно-правовой ответственности, важные для их характеристики. В их числе такие основания конституционно-правовой ответственности, как: 1) нарушение конституции, посягательство на конституционный строй; 2) нарушение закона (иных конституционно-правовых актов), невыполнение судебных решений; 3) нарушение (не соблюдение) прав и свобод человека и гражданина; 4) нарушение (отклонение, принесение с оговоркой) присяги; 5) невыполнение (ненадлежащее исполнение) конституционных обязанностей; 6) злоупотребление правами (полномочиями); 7) утрата доверия; 8) совершение действий, противоречащих общественным (общегосударственным интересам); 9) нарушение требований о несовместимости мандата; 10) недостойное (неэтичное) поведение; 11) совершение государственной измены или другого деяния (преступления, проступка), которое несовместимо с конституционно-правовым статусом субъекта конституционно-правовых отношений как носителя политических прав (властных полномочий). Диссертант предлагает на основании части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации разделить все субъекты конституционного деликта на шесть групп: а) субъекты федерации (государственно-автономные образования); б) государственные органы; в) должностные лица; г) граждане, иностранные граждане и лица без гражданства; д) избирательные комиссии; е) негосударственные органы и объединения¹⁰².

В части проблем применения конституционно-правовых санкций в отношении высших органов государственной власти и должностных лиц Виноградов В.А. предлагает вписать меры их конституционно-правовой ответственности в систему сдержек и

¹⁰¹ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 37.

¹⁰² Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... доктора юридических наук. М.: 2005. – С.с. 91, 144.

противовесов. Среди различных видов санкций он выделяет следующие: лишение общего или специального конституционно-правового статуса, досрочное прекращение (лишение) полномочий, ограничение (лишение) субъективного конституционного права, возложение дополнительной конституционной обязанности, переход конституционного полномочия, оценочные санкции, отмена (признание недействительным) юридически значимого результата, отмена (приостановление) правовых актов, принуждение к исполнению конституционных обязанностей, конституционно-правовые санкции процедурного и финансового (имущественного) характера и др.

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

Кондрашев А.А. также выделяет среди различных групп субъектов конституционно-правовой ответственности: государственное или муниципальное образование; государственные органы, органы местного самоуправления; должностные лица (депутаты, выборные должностные лица местного самоуправления), общественные объединения (политические партии), а также индивидов (кандидаты на выборные должности). На наш взгляд, вызывает сомнение то, что к числу государственных органов как субъектов конституционно-правовой ответственности, наряду с органами законодательной вла-

сти субъектов России, представительных органов местного самоуправления Кондрашев А.А. относит и Президента Российской Федерации. На наш взгляд, Президента как субъекта ответственности следует отнести к числу должностных лиц, к числу таких субъектов ответственности, как депутаты Государственной Думы, Совета Федерации, аудиторы Счетной палаты Российской Федерации и др.

А.А. Кондрашевым рассмотрены ответственность Президента РФ и иных должностных лиц федеральных органов государственной власти, обладающих особым конституционно-правовым статусом, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц. Он считает, что процедура отрешения Президента Российской Федерации от должности, предусмотренная в Конституции Российской Федерации, изначально не была рассчитана на реальное применение. Этот тезис подтверждает попытки отрешения от должности Президента в 1993, 1998 – 1999 годах¹⁰³. В этой связи уместно процитировать одного из ведущих российских правоведов С.А. Авакьяна: «Действующая Конституция устанавливает такие основания для постановки вопроса об отрешении, при которых оно фактически невозможно»¹⁰⁴.

Забровская Л.В. отмечает, что особенность конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации состоит в том, что он является одновременно и субъектом конституционно-правовой ответственности (отвечает за нарушение норм конституционного права) и лицом, полномочным применять меры конституционно-правовой ответственности к другим органам и должностным лицам¹⁰⁵.

Безусловно, мы согласны с утверждением Виноградова В.А. о том, что конституционно-правовая ответственность Президента России предопределяет роль главы государства в определении персонального состава Правительства, в том числе в выборе кандидатуры и назначение

¹⁰³ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 2006. – С.с. 105, 107, 130.

¹⁰⁴ Авакьян С.А. Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации: проблемы, требующие юридического решения // Законодательство. 1999. № 3. – С. 91.

¹⁰⁵ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 23.

на должность Председателя Правительства России. Президент России, – считает диссертант, – должен осознавать возможность наступления для самого себя негативных последствий, связанных с риском собственных правомерных действий по формированию Правительства России, поскольку он несет ответственность за его деятельность¹⁰⁶.

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

Забровская Л.А. констатирует, что Конституция Российской Федерации закрепляет широкий перечень полномочий как Совета Федерации (ст. 102), так и Государственной Думы (ст. 103), но не предусматривает конкретных оснований конституционно-правовой ответственности для палат Парламента, кроме как закрепленного ч. 4 ст. 11, – трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур Председателя Правительства РФ и ч. 3 ст. 17 – повторного выражения недоверия Правительству РФ. В этой связи она предлагает законодательно закрепить ответственность палат Парламента при неисполнении (ненадлежащем исполнении) ими своих полномочий. Забровская Л.А. также отмечает, что в Конституции РФ также ничего не говорится об основаниях конституционно-правовой ответственности Правительства РФ, когда Президент Российской Федерации принимает решение о его отставке. Она подчеркивает,

¹⁰⁶ Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... доктора юридических наук. М.: 2005. – С. 144.

что ни Конституция Российской Федерации, ни федеральный Конституционный Закон «О Правительстве Российской Федерации» не предусматривают оснований для выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ либо отказа в доверии¹⁰⁷.

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

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

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

¹⁰⁷ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – С. 23.

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

Таким образом, проблема конституционно-правовой ответственности многих участников конституционно-правовых отношений нуждается в более глубоком исследовании, особенно в отечественном конституционном праве. Отсутствие в настоящее время в действующем конституционном законодательстве исчерпывающих перечней оснований, конституционно-правовых деликтов, санкций, в частности конституционно-правовой ответственности перед народом при осуществлении форм непосредственной и представительной демократии, является одной из главных актуальных проблем в современной конституционной теории и практике народовластия.

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

Эффективность институтов народовластия – это важнейший показатель плодотворности, результативности деятельности власти, ее полезного влияния на сограждан, на управляемость данного общества, его экономический, социальный и культурный прогресс. Эф-

фективность власти – ориентир, цель, а иногда и идеал (предел мечтаний) как для власти, так и для населения. Собственно, к формированию эффективной власти ведут эффективные демократические выборы¹⁰⁸. На наш взгляд, эффективное, демократическое государственное управление и местное самоуправление – это есть управление, которое дает возможность раскрыть свои способности каждому члену общества и задать себе три вопроса: «Что данная система дает людям?», «Как люди участвуют в ней?», «Как может экономика служить людям?», а также показать плодотворность, результативность деятельности власти, ее полезного влияния на сограждан, на управляемость данным обществом, на его экономический, социальный и культурный прогресс.

Современный этап эволюции государственности в подавляющем большинстве стран мира характеризуется резким повышением роли различных форм и институтов народовластия. В демократических государствах формы народовластия представляют реальный механизм формирования органов власти, поэтому значимость этих институтов в таких государствах не вызывает сомнения. В настоящее время важной особенностью развития государственности стал переход значительного числа государств к демократическим методам правления. Сравнительный анализ мирового опыта организации системы народовластия представляет для нас оправданный интерес. Давид Рене – известный французский ученый, – отмечал, что «пытаться ограничить юридическую науку пределами одного государства и излагать или развивать эту науку без учета идей и опыта других стран – это значит ограничить свои возможности познания и деятельности».¹⁰⁹ В этой связи далее рассмотрим конституционные основы системы народовластия некоторых странах Азии и Европы.

¹⁰⁸ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 335.

¹⁰⁹ Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1967, С.33.

ГЛАВА II КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В СТРАНАХ АЗИИ И ЕВРОПЫ

2.1. Характеристика конституционных основ системы народовластия

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

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

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

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

Изучение и отбор стран Азии и Европы осуществлялись в три этапа. Вначале были в целом, в общем плане рассмотрены системы народовластия более 150 стран, затем из них были отобраны 27 стран¹⁰, и в итоге, после тщательного рассмотрения, из них были отобраны для исследования и анализа всего 7 стран: три страны

¹⁰ Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стещенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 464 с.; Конституции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник 650 документов (В 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош» - 328 с.; Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристъ, 1999. – 640 с.; Конституции государств – участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 736 с.; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА - М), 2000. – 840 с.; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – 720 с.; Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А.Окунева. – М.: Издательская группа ИНФРА – М - НОРМА – ИНФРА, 1997. – 816 с.; Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.; Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. Пособие / (сост. Сб., пер., авт. Введ. И вступ. Ст. В.В.Маклаков). – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. Для студентов юридич. вузов и фак.) / В.В.Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.

Азии: Армения (парламентская республика), Грузия (парламентская республика), Туркменистан (президентская республика). Две страны Европы: Словакия (президентско-парламентская республика), Финляндия (парламентская республика).

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

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

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

Основные характеристики государств. Рассмотрим основные характеристики Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, Словакии, Финляндии и России¹¹¹.

¹¹¹ Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года, Конституция Грузии от 24 августа 1995 года, (по состоянию на 27 ноября 2005 года, Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Алп Арслан (августа) 2003 г., тексты Конституций приводятся по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm); Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Меиделев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – с. 199 - 201; Конституции стран – членов СНГ. Том 1. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош» – 62-100; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. с. 180; Конституции стран СНГ и Балтии:

Республика Армения (Армения) расположена в Юго-Западной Азии, в южной части Закавказья, в горах Малого Кавказа. Ее территория составляет 29, 8 тыс. кв. км. Население 3, 8 млн. чел. (2009 г.). Большая часть территории Армении занята горами. Форма правления в Армении – парламентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган: Национальное собрание (парламент), избираемое сроком на 5 лет. Административно – территориальное деление: 11 областей (марзов), управляемых губернаторами (Табл. № 2).

Грузия расположена в Юго-Западной Азии, в Закавказье, некоторые северные районы находятся в Европе. Территория составляет 69,7 тыс. кв.км. Население 5,1 млн. чел. (2009 г.). Большая часть территории Грузии занята горами. Форма правления в Грузии – парламентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган – двухпалатный парламент, избираемый на 4 года. Парламент состоит из 100 членов, избранных по пропорциональной системе, и 50 членов, избранных по мажоритарной системе. Административно-территориальное деление: 66 районов, объединенных в 11 краев. Таким образом, отличиями Грузии от Кыргызстана является то, что она: парламентская республика, парламент – двухпалатный; имеет большее количество районов и областей.

Туркменистан расположен на юго-западе Средней Азии. Территория составляет 488, 1 тыс. кв. км. Население 4,8 млн. чел. Большую часть территории страны занимает пустыня Кара-Кум. Форма правления в Туркменинии – президентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 5 лет. Законодательный орган – Меджлис (парламент), который состоит из 50 депутатов, избираемых по территориальным округам сроком на 5 лет. Административно-территориальное деление: 5 велятов (областей), 37 этрапов (районов); шакеры, приравненные к районам, с органами государственного управления, а также шакеры, поселки и оба с местными органами самоуправления.

Учебное пособие/ Сост. Г.Н. Андреева – М.: Юристъ, 1999. – с. 163-198; Конституции государств-участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. с. 173-240; Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА – М, 1999. – 464 с.

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

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

Словацкая Республика находится в Центральной Европе, в пределах Западных Карпат. Население – 5,4 млн. чел. Территория – 49,036 тыс. кв. км. Форма правления – парламентская республика. Глава государства – президент, избирается непосредственно народом, сроком на 5 лет. До 1999 года избирался парламентом, (3/5 голосов всех депутатов). Законодательный орган – Национальный совет, однопалатный парламент, состоящий из 150 членов, избираемых сроком на 4 года. Административно-территориальное деление – 8 краев¹¹². Словакия – горная страна. В Словакии, как и в Кыргызстане, население составляет 5,4 млн. чел. Однако в парламенте Кыргызстана 90 депутатов, а в Словакии – 150, что заслуживает соответствующего внимания (увеличения количества депутатов парламента Кыргызстана).

Финляндия (Суоми) расположена на Севере Европы. Ее территория составляет 338,1 тыс. кв. км. Около 1/3 ее территории находится за Полярным Кругом. Население страны достигает 5,14 млн. человек. По форме правления Финляндия – парламентская республика. Глава государства – президент, избираемый сроком на 6 лет. Законодательный орган – однопалатный парламент, состоит из 200 депутатов, избираемых сроком на 4 года. Конституция закрепляет двухзвенную систему административно-территориального устройства – губернии и коммуны. Административно-территориальное деление – 6 лянй (губернии).

¹¹² Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. N 460/1992 Z.z (текст Конституции приводится по сборнику "Конституции государств Европы"). Издательство НОРМА, 2001 г.; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 199 - 201; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. – С. 180.

раньше было 12) и более 400 коммун, в том числе 100 городских коммун. Особое политико-административное положение занимают Аландские острова (площадь 5,5 тыс. кв. км., население 24,6 тыс. чел., шведы), которые пользуются частичной автономией в решении внутренних вопросов, имеют свой парламент (ландстинг, 30 депутатов), свое правительство – ландстюре, свой флаг; в парламенте страны представлены 1 депутатом. Финляндия является членом Европейского Союза.¹¹³

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

Казахстан – государство в Средней Азии, расположенное между Каспийским морем и Алтаем. Население 17,8 млн. чел. Территория – 2717,3 тыс. кв. км. Государственный строй – президентская республика. Глава государства – Президент, избираемый на 5 лет. Законодательный орган – двухпалатный парламент, состоящий из Сената (49 членов) избираемых на 6 лет, и Мажлиса (107 членов), избираемых на 5 лет. Административно-территориальное деление – 14 областей.¹¹⁴

Российская Федерация (Россия) – федеративное государство в восточной части Европы и северной части Азии. Население – 146,86

¹¹³ Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731). Данный Основной закон вступил в силу с 1 марта 2000 года (текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).; Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 162 - 163; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. с. 702; Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова М.: Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997. – С. 604-654; Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть учеб. Для студентов юрид. вузов и факультетов / В.В.Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
¹¹⁴ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (В редакции Законов Республики Казахстан от 07.10.1998 г. № 284-1, 21.05.2007 г. № 254-III ЗРК. – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.

мля. чел. Территория – 17,08 млн. кв. км. Государственный строй – федеративная республика. По форме правления Россия – президентская республика. Глава государства – Президент, избираемый на 6 лет. Законодательный орган – Федеральное Собрание – парламент РФ, состоит из двух палат – Совета Федерации (по два представителя от каждого субъекта Федерации) и Государственной Думы (450 депутатов, избираемых сроком на 5 лет). РФ – участник Содружества Независимых Государств.¹¹⁵

Итак мы рассмотрели основные характеристики указанных стран Азии и Европы. Далее рассмотрим стабильность конституций данных государств.

Стабильность конституций. Анализ конституционного развития Основного Закона Армении показал ее стабильность, по сравнению с Конституцией КР (которая за последние 14 лет 8 раз вносила изменения и дополнения в Конституцию 1993 г., 1994 г., 1996 г., 1998 г., 2003 г., 2006 г. – ноябрь, 2006 г. – декабрь, 23 октября 2007 г.).

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

¹¹⁵ Основной Закон. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. ООО «Издательство Омега-Л». М.: 2007. – 38 с.; Малая энциклопедия стран / Сыротенко Н.Г., Менделев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ»; Харьков: ООО «Торсинг», 2000. – С. 142; Конституции стран – членов СНГ. Том I. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош» – 62-100; Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. С. 180; Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие/ Сост. Г.Н.Андреева – М.: Юристъ, 1999. – С. 163-198; Конституции государств- участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. С. 173-240; Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 464 с.

Действующая Конституция Туркменистана, принятая 18 мая 1992 года (с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 года, от 15 августа 2003 года), стала первой конституцией на постсоветском пространстве.¹¹⁶ В этой связи следует отметить относительную стабильность Конституции Туркменистана (всего два раза были внесены изменения и дополнения в 1995 и 2003 годах, 2008 году была принята новая редакция Конституции).

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

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

Финляндия прошла в своем развитии три конституционных периода со времени принятия «Формы правления» 1919 г. 11 июня 1999 г. была принята новая Конституция Финляндии, вступившая в силу с 1 марта 2000 г. Основной закон представляет собой один документ, который заменил четыре прежних основных закона. Более детальные нормы, регламентирующие отношения в указанных областях, должны теперь закрепляться в других законах и в Регламенте Эдускунты.¹¹⁷

¹¹⁶ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. – С. 651.

¹¹⁷ Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А.Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997. – С. 612.

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

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

В Конституцию РФ от 12 декабря 1993 года 9 раз вносились соответствующими нормативными правовыми актами различные поправки, изменения и дополнения. Так, были внесены изменения и дополнения Указами Президента РФ от 09.01.1996 г. № 20, от 10.02.1996 г. № 173, от 09.06.2001 г. № 679, от 25.07.2003 г. № 841, Федеральными конституционными законами от 25.03.2004 № 1 – ФКЗ, от 14.10.2005 № 6 – ФКЗ, от 12.07.2006 № 2 – ФКЗ, от 30.12.2006 № 6 – ФКЗ, от 21.07.2007 № 5 – ФКЗ. Однако в целом с 1993 года Конституция РФ ни разу не пересматривалась. Конституцию не пересматривали ни первый президент России Б.Н.Ельцин, ни последующие президенты России В.В.Путин и Д.А.Медведев. Очевидна 15-летняя стабильность Конституции России.

Таким образом, анализ позволяет сделать вывод о том, что численность населения и территория не влияют на систему народовластия. Так, например, Финляндия, имея одинаковые параметры с Кыргызстаном, тем не менее, имеет существенные отличия (административно-территориальное устройство – двухуровневая система (ляни и коммуны), 6 ляни (губернии), 400 комун, Президент избирается на 6 лет, 200 депутатов парламента избираются на 4 года). Анализ также показал стабильность Конституций Армении, Туркмении, России, Словакии и Финляндии и относительную стабильность Конституции Казахстана по сравнению с Конституцией КР.

2.2. Институты системы народовластия и их конституционно-правовая ответственность

Анализ конституционных основ системы народовластия указанных стран показал, что народ осуществляет власть посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотрен-

ные конституциями государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц. Выборы президентов, депутатов парламентов, органов местного самоуправления, референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием (ст. 4).

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

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

Кандидат в президенты Армении должен быть гражданином Армении, в Грузии – проживать в Грузии, в Туркмении – может быть избран туркмен по национальности.

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

Так, например, Президент Армении может привлекаться к ответственности после завершения своих полномочий за действия, не связанные с его статусом (ст. 56). Президент Армении может быть отрешен от должности за государственную измену или иное тяжкое преступление. Если по заключению Конституционного суда основания отрешения

Президента Республики от должности отсутствуют, то вопрос снимается с рассмотрения Национального Собрания (ст. 57). Президент Республики подает прошение об отставке Национальному Собранию (ст. 58).

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

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

Анализ конституционных норм показал, что в Армении, Грузии, Туркмении, Казахстане и России подавляющее большинство претендентов на высшие государственные должности назначаются президентами с согласия парламентов, на различные сроки.

Так, Президент Армении на основании распределения депутатских мест в Национальном Собрании и консультаций с депутатскими фракциями назначает Премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов, а если это невозможно, — лицо, пользующееся доверием у наибольшего числа депутатов. Президент Армении назначает Премьер-министра в десятидневный срок после принятия отставки Правительства. Правительство формируется в двадцатидневный срок после назначения Премьер-министра. Президент Армении по предложению Премьер-министра назначает и освобождает членов Правительства; принимает отставку Правительства в день первого заседания вновь избранного Национального Собра-

ния, вступления Президента Республики в свою должность, выражения недоверия Правительству, неодобрения программы Правительства, подачи Премьер-министром прошения об отставке или образования вакансии должности Премьер-министра; представляет Национальному Собранию кандидатуры Генерального прокурора, Председателя Центрального банка и Председателя Контрольной палаты. По предложению Генерального прокурора назначает и освобождает заместителей Генерального прокурора; назначает четырех членов Конституционного Суда.

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

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

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

Генерального прокурора по предложению Президента Армении назначает Национальное Собрание сроком на шесть лет (не более двух раз подряд). Национальное Собрание большинством голосов от общего числа депутатов может отрешить Генерального прокурора от должности по предложению Президента Республики в установленном законом случае (ст. 103). Руководители муниципалитетов изби-

раются сроком на четыре года (ст. 107). Примечательным является то, что Правительство в установленных законом случаях может отпустить от должности руководителя муниципалитета на основании заключения Конституционного суда (ст. 109).

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

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

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

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

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

Заслуживает внимание то, что Премьер-министр с согласия Президента назначает других членов правительства, правомочен освобождать от должности членов правительства. Премьер-министр в случаях и порядке, предусмотренными законом, назначает на должность и освобождает от должности других должностных лиц. От

ставка Премьер-министра или прекращение его полномочий влечет прекращение полномочий других членов правительства. В случае отставки или освобождения от должности другого члена правительства премьер-министр с согласия Президента Грузии в двухнедельный срок назначает нового члена правительства (ст. 78).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Казы всех кзыятов назначаются Президентом Туркменистана сроком на пять лет. Казы может быть освобожден от должности только на основаниях, указанных в законе (ст. 100). Все прокуроры Туркменистана назначаются и освобождаются Президентом Туркменистана (ст. 110). Таким образом, значительный объем полномочий Президента Туркменистана свидетельствует о президентской форме правления в этой республике.

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

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

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

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

Заслуживает внимания процедура формирования Правительства и конституционно-правовая ответственность членов Правительства, а также руководителей судебных органов. Так, следует отметить, что Председатель Правительства назначается и отзывается Президентом. При этом в Основном Законе устанавливается, что Председателем Правительства может быть назначен любой гражданин Словацкой Республики, который отвечает требованиям, предъявляемым для избрания в Национальный совет. По предложению председателя Правительства Президент назначает и отзывает членов Правительства и уполномочивает их руководить министерствами. Заместителем председателя Правительства и министром может быть назначен гражданин, который может избираться депутатом Национального совета. Правительство обязано в срок до 30 дней после своего назначения предстать перед Национальным советом, предложить ему свою программу и просить его о выражении доверия. Правительство за осуществление своих функций ответственно перед Национальным советом. Национальный совет может в любое время выразить ему недоверие. Правительство может в любое время просить Национальный совет Словакии о выражении доверия. Правительство может связать голосование по вопросу о принятии закона или голосование по иному вопросу с голосованием о доверии Правительству. Если Национальный совет выразит недоверие Правительству или отклонит его предложение о выражении доверия, Президент отзывает Правительство. Если Президент принимает отставку Правительства, он поручает Правительству осуществлять его функции до назначения нового Правительства (ст.ст. 110 – 115). Член Правительства за осуществление своих функций несет ответственность перед Национальным советом. Член Правительства может подать заявление об отставке Президенту. Национальный совет может выразить недоверие отдельному члену Правительства; в этом случае Президент отзывает члена Правительства. Предложение об отзыве члена Правительства может внести Президенту и председатель Правительства. Если председатель Правительства подает в отставку, то в отставку подает Правительство в целом. Если Национальный совет выразит недоверие председателю Правительства, Президент отзывает его. Отзыв председателя Правительства влечет за собой отставку всего Правительства. Если Президент примет отставку или отзовет члена Правительства, он определяет, кто

из членов Правительства будет временно осуществлять функции члена Правительства, чью отставку он принял. Правительство подает в отставку после учредительного заседания вновь избранного Национального совета; при этом Правительство осуществляет свою функцию до формирования нового Правительства (ст.ст. 116, 117).

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

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

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

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

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

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

Основной Закон Финляндии устанавливает, что Эдускунта – Парламент состоит из одной палаты. В нее входят 200 членов, которые выбираются каждый раз сроком на четыре года. Конституция закрепила право за Президентом Финляндии, согласно которому, в период созыва Эдускунты по мотивированному предложению премьер-министра и после заслушивания мнений партийных фракций, он может распустить Эдускунту и назначить проведение досрочных выборов. После этого Эдускунта принимает решение о времени завершения своей работы, прежде чем будут проведены выборы (Ст. 26)¹¹⁸.

Анализ показал, что на каждой сессии Эдускунта избирает из своей среды председателя и двух вице-председателей; председатель и вице-председатели, а также председатели комиссий образуют Со-

вет при председателе; Эдускунта избирает уполномоченных для контроля за правлением Народного пенсионного фонда и его деятельностью; комиссии и другие органы Эдускунты избираются на первой сессии соответствующего созыва на весь срок полномочий Эдускунты; Эдускунта выбирает сроком на четыре года юридического уполномоченного Эдускунты, а также двух его заместителей, которые должны обладать знаниями в области юриспруденции.

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

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

Установлено, что Эдускунта избирает Премьер-министра, которого затем Президент Республики назначает для выполнения его обязанностей. Другие министры назначаются Президентом в соответствии с предложением того, кто избран премьер-министром. Следует отметить, что прежде чем будет избран премьер-министр, представители от партийных групп Эдускунты должны знакомиться с программой Правительства и с его составом. Результаты этого ознакомления сообщаются Президенту, чтобы он представил Эдускунте то лицо, которое предлагается кандидатом в премьер-министры. В случае получения кандидатом во время открытого голосования в Эдускунте более половины поданных голосов, он или она считается избранным в премьер-министры. Если же кандидат не получит требуемого большинства, то в том же порядке должен предлагаться новый кандидат. Если и новый

¹¹⁸ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. С. 702.

кандидат не получит более половины поданных голосов, то проводятся новые выборы путем открытого голосования. При этом избранным считается тот, кто получит наибольшее число голосов. Если после образования Государственного совета его состав изменяется существенным образом, то должна быть созвана Эдускунта (Ст. 61).

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

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

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

Согласно Конституции в Государственном совете имеется Канцлер юстиции и помощник Канцлера юстиции, которые назначаются Президентом Республики и должны обладать выдающимися юри-

дическими знаниями (ст. 69). Конституция закрепила за Эдускунтой право осуществлять надзор за государственными финансами, выполнением государственного бюджета. Для этого Эдускунта избирает из своей среды государственных ревизоров (Ст. 90).

Высшим звеном в системе общих судов в Финляндии является Верховный суд, состоящий из президента суда и 21 судьи. Помимо судов общей и специальной юрисдикции, в Финляндии имеется система административной юстиции, во главе которой стоит Верховный административный суд. Верховный административный суд состоит также из президента и 21 судьи. Всего в Финляндии 6 Административных судов губерний.¹¹⁹

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

Еще одной отличительной чертой, по отношению к Конституции Кыргызстана, является глава 11 Конституции Финляндии, где установлены нормы, регламентирующие вопросы государственно-

¹¹⁹ Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. Ред. — д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА — ИНФРА-М), 2000. С. 708 - 709.

го управления и самоуправления. В Конституции Кыргызстана не предусмотрена специальная глава, регулирующая вопросы государственного управления, а тем более нет особого закона об этом.

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

Что касается Казахстана, то Президент Республики Казахстан избирается сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом республики более двух раз подряд. Необходимо отметить, что настоящее ограничение не распространяется на Первого Президента Республики Казахстан (ст. 42)¹²⁰.

Президент Республики Казахстан: после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажлисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажлиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра Республики; с согласия Мажлиса Парламента назначает на должность Премьер-министра республики; освобождает его от должности; по представлению Премьер-министра определяет структуру Правительства республики, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы республики, не входящие в состав Правительства, назначает на должности членов Правительства республики; назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; освобождает от должностей членов Правительства (аналогично в Кыргызстане, за исключением того, что Президент назначает и освобождает не министра юстиции, а председателя Государственного комитета национальной безопасности КР)¹²¹.

¹²⁰ Конституция Республики Казахстан. Астана: Елорда, 2008. – С. 16 (с изменениями, внесенными Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 – III ЗРК); Конституционный Закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28 сентября 1995 года № 2464.

¹²¹ Конституционный Закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года № 2733; Конституционный Закон Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» от 18 декабря 1995 года № 2688.

Парламент Казахстана состоит из двух Палат: Сената и Мажлиса, действующих на постоянной основе. Сенат образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества. Мажлис состоит из 107 депутатов. Срок полномочий депутатов Сената – шесть лет, срок полномочий депутатов Мажлиса – пять лет (ст. 50). Избрание девяноста восьми депутатов Мажлиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажлиса избираются Ассамблеей народа Казахстана. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената переизбирается каждые три года (ст. 54)¹²².

К исключительному ведению Мажлиса относится: дача согласия большинством голосов от общего числа депутатов Палаты Президенту республики на назначение Премьер-министра Республики; объявление очередных выборов Президента Республики; Мажлис большинством голосов от общего числа депутатов Мажлиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажлиса вправе выразить вотум недоверия Правительству (ст. 56). Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев подчеркнул, что, – «Сегодня многократно увеличивается ответственность каждого управленца перед народом, которому мы служим»¹²³.

В Конституции четко регламентированы нормы, в соответствии с которыми прекращаются полномочия депутата Парламента. Отсутствие депутата без уважительных причин на заседаниях палат и их органов более трех раз, как и передача права голоса, влечет за собой применение к депутату установленных законом мер взыскания. Полномо-

¹²² Конституция Республики Казахстан. Астана: Елорда, 2008. – С. 16 (в редакции Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 – III ЗРК); Конституционный Закон Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года № 2529. – С. 4.

¹²³ Через кризис к обновлению и развитию. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. – Алматы: ЮРИСТ, 2009. – С. 21.

чия назначенных депутатов Сената Парламента могут быть досрочно прекращены по решению Президента республики. Полномочия депутатов Парламента и Мажилиса Парламента прекращаются в случаях роспуска соответственно Парламента или Мажилиса Парламента (ст. 52).

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

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

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

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Перед вновь избранным Ма-

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

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

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

Прокуратура Республики Казахстан осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и *подотчетна лишь Президенту* Республики. Срок полномочий Генерального прокурора – пять лет (ст. 83).

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

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

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

Относительно референдума отметим, что Президент Республики Казахстан в соответствии с конституционным законом принимает решение о проведении Республиканского референдума по собственной инициативе, по инициативе Парламента, Правительства или не менее чем двухсот тысяч обладающих избирательным правом граждан Республики, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу Республики и города Республиканского значения¹²⁴.

¹²⁴ Конституционный Закон Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года № 2733; Конституционный Закон Республики Казахстан «О Республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 года № 2592.

Что касается Президента РФ, то он избирается сроком на *шесть лет* гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹²⁵ (ст. 81). Президент России, во многом имеет идентичные полномочия, как и во многих странах СНГ, по вопросам назначения высших государственных лиц, с согласия Государственной Думы, в том числе Председателя Правительства РФ (ст. 83). Президент РФ распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией России (ст. 84).

В свою очередь, Федеральное Собрание – парламент РФ – является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ст. 95). Государственная Дума избирается сроком на *пять лет* (ст. 96)¹²⁶.

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

К ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решение вопроса о доверии Правительству РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка РФ; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава аудиторов; назначение на

¹²⁵ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета, 2008, 31 декабря.

¹²⁶ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская газета, 2008, 31 декабря.

должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека; выдвижение обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности (ст. 103). Государственная Дума может быть распущена Президентом РФ в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции РФ.

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

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

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

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

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

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через

выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 130). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131). Необходимо отметить, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Итак, анализ показывает, что, несмотря на относительно идентичные параметры и данные Армении, Грузии, Туркмении, Словакии и Финляндии по сравнению с Кыргызстаном, тем не менее, очевидно различные подходы к организации системы народовластия.

2.3. Политические права и свободы граждан в системе народовластия

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

Анализ политических прав граждан и политических прав, установленных в Конституциях Армении¹²⁷, Грузии¹²⁸, Туркменистана¹²⁹, Казахстана¹³⁰, Словакии, Финляндии и России показал, что в них установлены идентичные, стандартные, за небольшим исключением, политические права и свободы граждан. Участие в управлении делами общества и государства в этих странах осуществляется посредством выборов, референдумов, собраний, местного самоуправления.

В Конституциях Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, Словакии, Финляндии и России установлены в различных редакциях такие политические права и свободы граждан, как право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы мест-

¹²⁷ Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (по состоянию на 27 ноября 2005 года, текст Конституции приводится по Конституции стран мира, http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).

¹²⁸ Конституция Грузии от 24 августа 1995 года (текст Конституции приводится по «Конституции стран мира» по состоянию на 27 декабря 2006 года, http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).

¹²⁹ Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Али Арслан (августа) 2003 г.) – 16 с.

¹³⁰ Конституция Республики Казахстан – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.

ного самоуправления, участвовать в референдуме; право на объединение, включая право создавать политические партии, объединения; право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия, забастовки и пикетирования; право на доступ к государственной и муниципальной службе; право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления и другие.

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

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

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

Следует отметить что, в Конституциях Словакии и Финляндии системно изложены, как политические, так и в целом права и свободы граждан. Конституции Словакии и Финляндии закрепляют ряд основополагающих принципов их взаимоотношений с государством и по-

литической системой. В то же время, конституционно установлены ограничения в деятельности политических партий (в интересах безопасности государства, охраны публичного порядка, предупреждения преступлений и т.д. в демократическом обществе).

Так, Конституцией Словакии установлено, что право граждан собираться мирно не может быть обусловлено разрешением органа публичной администрации (ст. 28). В Конституции Финляндии закреплено, что каждый гражданин: имеет право без получения разрешения организовывать собрания и демонстрации и участвовать в них; обладает свободой объединений и имеет право без получения разрешения образовывать объединения, принадлежать или не принадлежать к объединениям и участвовать в их деятельности.

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

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

Таким образом, нами сделана попытка на материале, включающем исследование конституционных основ стран Азии и Европы, опыте Армении, Грузии, Туркменистана, Казахстана, России, Словакии и Финляндии, рассмотреть главные институты системы народовластия. Материал, содержащийся в данном разделе, заставляет задуматься о путях современного развития системы народовластия, в том числе о направлениях оптимизации системы народовластия в КР. Безусловно, эти пути должны соответствовать магистральному направлению развития Кыргызстана на базе признания и осуществления подлинной инновационной, оптимальной кыргызской системы народовластия.

Проведенный в диссертации сравнительно-правовой анализ системы народовластия, а также закрепления принципа разделения государственной власти в конституционно-правовой практике указанных

стран Азии и Европы, позволил сделать вывод, что: численность населения по большому счету не влияет на систему народовластия; нет единой системы народовластия, подходящей для всех стран; система народовластия главным образом зависит от политической воли главы государства. Принцип разделения государственной власти в конституционно-правовой практике изученных стран рассматривается как предпосылка и необходимое условие гарантирования со стороны органов государственной власти политических прав и свобод человека и гражданина. Главная и общая идея, заключенная в принципе разделения государственной власти, вполне пригодна в качестве основы государственного строительства, системы народовластия в любом демократическом обществе, в том числе и в КР. В некоторых странах система народовластия развита и реально действует (Казахстан, Россия, Словакия, Финляндия), в некоторых еще не завершен этот процесс.

Что касается конкретных форм и методов организации системы народовластия, то, вероятно, поиски некоей универсальной, пригодной в равной мере для всех стран и народов, модели не имеют шансов на успех. Национальное явно перевешивает универсальное, и лишь адаптация общих принципов к специфике нашей страны может обеспечить создание эффективной системы народовластия. Эта формула будет определять динамику дальнейшего развития идеологии системы народовластия и практику ее воплощения в жизнь.

Вместе с тем, нельзя безоговорочно отбрасывать все то, что было наработано в зарубежной науке и практике конституционного права. Помимо этого, необходимо тщательно и переосмыслить наше наследие, дать ему оценку с учетом новых реалий и тенденций мирового конституционного развития. Это обстоятельство подвигает нас осуществить ретроспективный анализ генезиса системы народовластия в советский и современный период развития Кыргызстана.

ГЛАВА III

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

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

Ряд актуальных вопросов, имеющих значение для изучения государственно-правового положения Кыргызстана, его конституционного законодательства, а также демократии, становления и развития институтов системы народовластия в советский период, органов государственной власти нашли отражение в исследованиях таких авторов, как А.А. Арабаев, Б.И. Борубашев, З.И. Галиева, В.Л. Ким, С.К. Косаков, К.Н. Нурбеков, Э. Нуралиев, О.Дж. Осмонов, И.А. Рыскулов, С. Сооданбеков, Р.Т. Тургунбеков, М.К. Укушев и другие.¹³¹ В трудах этих авторов излагаются история кыргызского государственного строительства, структура, механизм функционирования органов государственной власти, создание и развитие Конституции Кыргызстана. Однако конституционно-правовые проблемы становления и развития институтов народовластия Кыргызстана в них полностью и системно пока еще не были рассмотрены.

¹³¹ Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек. – 1998. – 216 с.; Арабаев А.А. Конституционное законодательство Кыргызской Республики. – Б.: 2001. – 298 с.; Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики), дисс. доктора юридических наук, 2008. – 299 с.; Борубашев, З.И. Галиева История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – 256 с.; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана. /Отв. Ред., профессор Р.Т. Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Киргизской ССР. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН «Демократизация в Кыргызстане». – Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.; Сооданбеков С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: (Общая и Особенная части). – Б.: 2001. – 400 с.; Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. – Фрунзе: Изд-во АН Киргизской ССР, 1962. – 171 с.; Тургунбеков Р.Т. Государственность и Конституция Киргизстана в период развитого социализма. – Фрунзе: Илим, 1980. – 72 с.; Косаков С.К. Конституция Киргизской ССР – основные черты, содержание и действие. Учеб. Пособие. – Фрунзе, 1986. – 60 с.

Основные характеристики государства. Киргизская Автономная Советская Социалистическая Республика (КАССР) состояла из города Фрунзе и 4 кантонов, 1 округа и 3 районов: Фрунзенского, Таласского, Каракольского, Нарынского, Ошского округа и районов Аламединского, Калининского и Чуйского¹³². Численность населения – 1001,7 тыс. чел. (1926 г.)¹³³. В 1940 году Киргизская Советская Социалистическая Республика состояла уже из 5 областей, 47 районов¹³⁴, 8 городов, 12 поселков городского типа и 551 сельских советов. Численность населения составляла – 1528, 1 тыс. чел.¹³⁵

Киргизская Советская Социалистическая Республика (Киргизская ССР) являлась суверенным Советским социалистическим государством (ст. 68). Киргизская ССР в 1978 году состояла из 2 областей, 13 районов и 4 городов республиканского подчинения (Фрунзе, Кара-Балта, Талас, Токмак), Иссык-Кульской и Ошской областей¹³⁶. В 1980 году Киргизская ССР состояла из 4 областей, 38 районов, 18 городов, 31 поселка городского типа и 372 сельских советов. Численность населения составляла – 3588,5 тыс. чел.¹³⁷

Стабильность конституции. До принятия в 1929 году Конституции КАССР в кыргызском государстве не было ни одной конституции. В период с 1917 года по 1978 год, т.е. за 60 лет развития Киргизии, было принято три Конституции республики – в 1929, 1937, 1978 г.г. Конституция Киргизской ССР 1929 года стала первой Кон-

ституцией в истории конституционного развития Кыргызстана¹³⁸. Она представляла собой небольшой по объему правовой акт, который действовал до принятия следующей Конституции в 1937 году.

Основы конституционного строя. В соответствии с Конституцией – КАССР являлась автономной Республикой, – государством рабочих и дехкан (крестьян) и входила на началах Федерации в РСФСР, а далее – в СССР (ст. 2)¹³⁹.

Конституция КАССР имела своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти (ст. 1)¹⁴⁰. Вся власть в пределах КАССР принадлежала Советам Рабочих, Дехканских (Крестьянских) и Красноармейских депутатов (ст. 3.).

Следует отметить четкую и ясную структуру Конституции Киргизской ССР 1937 года, по сравнению с Конституцией КР 1993 года.

Следует отметить, что впервые в Конституции Киргизии 1978 г. в первом разделе «Основы общественного строя и политики Киргизской ССР» были закреплены в первой главе нормы, отражающие политическую систему республики. Ни в одной из конституций, как советского периода, так и транзитного периода Киргизии (1993 – 2007 г.г.) такой главы и специальных норм не было закреплено в Основном законе. Политическую основу Киргизии составили Советы депутатов трудящихся (ст. 2).

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

Конституция Киргизской ССР провозгласила, что вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Именно народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР. Все другие государ-

¹³² Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, с. 78.

¹³³ Кыргызстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – с. 15.

¹³⁴ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937. С. 9.

¹³⁵ Кыргызстан к 60-летию образования: Юбилейный стат. Сб./Центральное стат. Упр. КиргССР. – Ф.: Кыргызстан, 1984. – С. 15, 16.

¹³⁶ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан, 1989. – С. 85.

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

¹³⁸ Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75-84.

¹³⁹ Конституция Российской Федерации: Научно - практический комментарий./Под ред. Акад. Б.Н. Топорина. – М.: Юристъ, 1997. – С. 16.

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

ственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов (ст. 2)⁴¹. Важно подчеркнуть, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций являлась Коммунистическая партия Советского Союза (КПСС). КПСС существует для народа и служит народу (ст. 6).

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

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

В соответствии с нормами Конституции 1978 года в целях развития организационной самостоятельности и политической активности народных масс гражданам Киргизской ССР обеспечивалось право объединения в общественные организации, а наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса и других слоев трудящихся объединялись во Всесоюзную коммунистическую партию (большевиков).

Конституция Киргизской ССР 1978 года предоставила гражданам право участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосу-

⁴¹ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). - Ф.: Кыргызстан, 1989. – С. 66.

дарственного и местного значения. Это право обеспечивалось возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самостоятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства (ст. 46)⁴².

Каждый гражданин Киргизской ССР имел право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (ст. 47); объединяться в общественные организации (ст. 49); обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов (ст. 56). Гражданам Киргизской ССР гарантировались свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивалось предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио (ст. 48).

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

Конституцией КАССР не предусматривалось проведение референдумов в стране. Рассматривая вопросы избирательного права граждан можно отметить, что правом избирать и быть избранным в Советы пользовались независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости и т.п., граждане, которым ко дню выборов исполнилось 18 лет. В статье 86 Конституции был определен круг лиц, кото-

⁴² Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Киргизской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Киргизской ССР одиннадцатого созыва). - Ф.: Кыргызстан, 1989. – С. 78.

рые не избирают и не могут быть избранными. Важной нормой, на наш взгляд, являлась право избирателей, пославших в Советы депутатов, во всякое время отозвать его и произвести новые выборы (ст. 93).

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

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

Каждый депутат был обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся и мог быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке (ст. 114).

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

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

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

Верховный Совет Киргизской ССР образовывал Правительство Киргизской ССР – Совет Народных Комиссаров Киргизской ССР (ст. 38)⁴³.

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

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

Председатель Верховного Совета Киргизской ССР представлял Верховному Совету Киргизской ССР кандидатуры для избрания на должности Первого заместителя и Заместителя Председателя Верховного Совета Киргизской ССР, а также предложения о персональном составе Комитета Конституционного надзора Киргизской ССР; представлял Верховному Совету Киргизской ССР кандидатуры для назначения или избрания на должности Председателя Совета Министров Киргизской ССР, Председателя Комитета народного контроля Киргизской ССР, Председателя Верховного суда Киргизской ССР, Главного государственного арбитра Киргизской ССР.

⁴³ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. - Фрунзе, Киргизгосиздат. - 1937.

Первый заместитель Председателя Верховного Совета Киргизской ССР и Заместитель Председателя Верховного Совета Киргизской ССР выполняли по уполномочию Председателя Верховного Совета Киргизской ССР отдельные его функции и замещали Председателя в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей (ст. 108).

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

Важно отметить, что Конституция Киргизской ССР 1978 года закрепляла норму, в соответствии с которой избиратели давали наказания своим депутатам. Соответствующие Советы народных депутатов рассматривали наказания, учитывали их при разработке планов экономического и социального развития и составлении бюджета, а также при подготовке решений по другим вопросам, организовывали выполнение наказов и информировали граждан об их реализации (ст. 91).

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

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

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

КАССР имела право участвовать в образовании верховных органов власти РСФСР через своих делегатов на съездах Советов

РСФСР, а также в Совете Национальностей, Союзном Совете и через них в Центральном Исполнительном Комитете СССР (ст. 81).

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

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

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

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

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

Вновь образованный Совет Министров Киргизской ССР представлял на рассмотрение Верховного Совета Киргизской ССР программу предстоящей деятельности на срок своих полномочий. Основной закон 1987 года наделил Совет Министров Киргизской

ССР правом решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Киргизской ССР, поскольку они не входили, согласно Конституции Киргизской ССР, в компетенцию Верховного Совета Киргизской ССР и Президиума Верховного Совета Киргизской ССР.

В качестве постоянного органа Совета Министров Киргизской ССР действовал Президиум Совета Министров Киргизской ССР в составе Председателя Совета Министров Киргизской ССР, Первого заместителя, заместителей Председателя, а также других членов Правительства, в соответствии с Законом о Совете Министров Киргизской ССР (ст. 119).

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

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

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

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

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

Прокурор Киргизской ССР и прокуроры областей назначались Генеральным прокурором СССР. Районные и городские прокуро-

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

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

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

Основной Закон установил, что изменение Конституции Киргизской ССР осуществляется лишь по решению Верховного Совета Киргизской ССР, принятому большинством не менее двух третей голосов Верховного Совета (ст. 118)⁴⁴.

Необходимо отметить, что в соответствии с Конституциями Киргизской ССР 1929, 1938, 1978 г.г., в Киргизии был период всевла-

⁴⁴ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937.

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

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

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

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

Следуя принципу разделения власти, впервые в политико-правовой истории Кыргызстана принцип разделения власти был использован в 1990 году, с принятием 14 декабря 1990 года за № 260-ХП Закона Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении измене-

ний и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР». Конституция (Основной Закон) Кыргызской ССР 1978 года также была принята при Советской власти. Эта Конституция была одной из союзных республик и являлась также слепком Конституции СССР 1977 года.

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

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

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

В системе народовластия особую практическую значимость приобретает принцип разделения государственной власти. В следующей части исследования, мы рассмотрим опыт использования принципа разделения государственной власти в Кыргызстане.

3.2. Принцип разделения государственной власти в Кыргызской Республике

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

О возникновении и развитии теории разделения власти в мировой науке, в том числе и нашей отечественной, написано немало и, в целом, достаточно полно учеными-юристами, в том числе России и Кыргызстана. Так, основные аспекты теории (принципа) разделения власти, вопросы и проблемы разделения власти и государственной организации, распределения функций, а также мировой опыт функционирования политических систем, основанных на принципе разделения власти были исследованы такими классиками, теоретиками и практиками как, Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ю.И., Ж.Ж. Руссо, В.А. Ачкасова, В.А. Гутурова, В.А. Власихин, В.А. Мельник, А.А. Мишин, М.А. Могунова, В.С. Марченко М.Н., Нерсесянц, Б.М. Лазарев, Скуратов, Б.Н. Топорнин, Ю.А. Тихомиров, В.Г. Каленский, П.С. Грацианский, И.Е. Фарбер, А.А. Арабаев, Бейшембиев Э.Дж., Ботова Ч.К., С.К. Косаков, Г.А. Мукамбаева, Т.О. Ожукеева, С.С. Соодонбеков¹⁴⁵

¹⁴⁵ Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. - С.7; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. - С. 290; Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 1938. - С. 22; Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. М., 1985. - С. 10; Лазарев Б.М. Разделение властей и опыт Советского государства // Социалистическое правовое государство: проблемы и суждения. М., 1989. - С.151; Лазарев Б.М. «Разделение властей» и опыт Советского государства // Сов. Государство и право. 1990. № 7. - С. 149-155; Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма: Критический анализ // Автореферат дисс... д-ра юрид. Наук. М., 1989. - С. 11-12; Разделение властей: Учеб. пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко - М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. - 428 с.; История буржуазного конституционализма ХУП - ХУП вв. / Ред. Коллегия. В.С. Нерсесянц (отв. редактор), В.Г. Каленский, П.С. Грацианский. М., 1983.; Политология: учебник / под ред. В.А. Ачкасова, В.А. Гутурова. - М.: Высшее образование, 2007. 692 с.; Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973. - С. 50; Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. - Бишкек, 1998. - 216 с.; Ботова Ч.К. Государственный аппарат: вопросы теории и практики. - Б.: КРСУ, 2008. - 118 с.; Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т, Юрид. фак. - Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. 349 с.; Ожукеева Т.О. Политические процессы в странах Центральной Азии. Принцип разделения властей. Кн. 1. Политические про-

Следует отметить также казахстанских авторов таких, как М.Т. Баймаханов, Л.М. Вайсберг, Ж.Х. Джунусова, А.А. Мустафин, Е.К. Нурпенсов, А.К. Котов, С. Зиманов, А. Караев, Сапаргалиев, А.Н. Сагындыкова и др., раскрывших различные аспекты принципа разделения власти, вопросы и проблемы деятельности институтов системы народовластия¹⁴⁶.

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

Дж. Локк утверждал, что «Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов, не могут ни в какой мере не соответствовать целям общества и правительства»¹⁴⁷.

Суть своего понимания разделения властей Ш. Монтескье выразил следующим образом: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в таком случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной»¹⁴⁸.

Дж. Локк писал, что выход состоит в том, «чтобы иметь в государстве две отдельные структуры: законодательную власть надлежало передать парламенту, а исполнительную - монарху»¹⁴⁹. Дж. Локк указывал на примат и верховенство законодательной власти, по отношению к которой исполнительная власть является подчиненной. Теория

цессы в Кыргызстане. - Бишкек, 1995. - С. 176; Соодонбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. - Б.: «Илим», 2002. - 312 с.

¹⁴⁶ Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета Республики Казахстан. Алматы: Институт государства и права НАН РК. 1994; Джунусова Ж.Х. Республика Казахстан: Президент. Институты демократии. Алматы. «Жеті Жарғы», 1996; Нурпенсов Е.К., Котов А.К. Государство Казахстана: от ханской власти - к президентской республике. - Алматы, - «Жеті Жарғы», 1995; Зиманов С. З. Конституция и парламент Республики Казахстан. Алматы. «Жеті Жарғы», 1996; Караев А. Конституционное право Республики Казахстан // Учебное пособие. Краткий курс лекций, Алматы: 2005. - 162 с.; Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. - Алматы: «Жеті Жарғы», 2002. - 528 с.; Сагындыкова А.Н. Конституционное право Республики Казахстан: Курс лекций. - Алматы: Білім, 1999. - 336 с.

¹⁴⁷ Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. - С. 7.

¹⁴⁸ Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. - С. 290.

¹⁴⁹ Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. - С. 79.

разделения властей в ее изначальной трактовке была наиболее полно и последовательно реализована в Конституции США 1787 года¹⁵⁰.

Ранее нами было отмечено, что государственная власть означает деятельность государства по осуществлению функций управления и руководства обществом, определяемая волей всего общества или отдельных его социальных слоев (групп), в которой используются различные методы влияния на управляемые объекты (убеждение, воспитание, принуждение, подавление и др.). Государственная власть осуществляется системой органов и институтов государственного управления.¹⁵¹

Из числа современных ученых наиболее полно и точно сформулировавших сущность теории разделения властей, на наш взгляд, выделяются академик Б.Н. Топорнин, доктор юридических наук Ю.И. Скуратов и кандидат политических наук У.К. Чиналиев¹⁵².

Ю.И.Скуратов отмечает, что народ непосредственно не может осуществлять власть в полном объеме, реализовывать все властные функции, поскольку, утверждает он: «Разделение властей в демократическом государстве объективно проистекает из невозможности осуществления власти из единого центра, единым властвующим субъектом»¹⁵³.

Б.Н. Топорнин обращает внимание на три «составляющих», которые, по его мнению, во взаимосвязи и взаимосогласовании образуют неразрывное единство. «Во-первых, утверждает Б.Н. Топорнин – теория разделения властей по-прежнему нацелена на то, что бы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Во-вторых, теория разделения властей предусматривает систему сдержек и проти-

¹⁵⁰ Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: Учебное пособие. – М.: Белые альфы, 1995. – 176 с.

¹⁵¹ Геополитика / Авторы – сост. В. Бариншполец, Д. Бариншполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 70.

¹⁵² Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. – Москва, 1992. – С. 3 – 49; Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. – Москва, 1992. – С. 60 – 73; Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения властей в современном Кыргызстане. – К.: Довіра, 1998. – 73 с.;

¹⁵³ Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. – Москва, 1992. – С. 62.

вовесов, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм. В-третьих, достигается кооперация взаимных устремлений и действий. В реализации требований теории разделения властей тенденцией становится рационализация и оптимизация деятельности государства. его разнообразных структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами». Б.Н. Топорнин заключает, что «Смысл теории разделения властей как раз в том и состоит, чтобы избежать конфликтов, порождаемых противоборством властей, их стремлением занять верхнюю ступеньку. Распределение функций между различными государственными органами производится таким образом, чтобы составить необходимое единство, взаимосвязанный комплекс, обеспечивающий слаженное управление государственными делами». Б.Н. Топорнин в своей работе также разделяет власть на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, раскрывает их роль, функции и полномочия¹⁵⁴.

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

Так, Ю.И. Скуратов считает, что «Во-первых, это обусловленное ориентацией на приоритет общечеловеческих ценностей, стремление с максимальной полнотой использовать все достижения правовой мысли, выработанные предшествующими поколениями. Аналогичный интерес наблюдается и к идеям правого государства, парламентаризма, местного самоуправления и др. Во-вторых, это поиск конкретных путей устранения одной из наиболее губительных для политической системы советского общества деформаций – всевластия партийного аппарата, превращения КПСС в партию государственного типа, осуществляющую многие государственно-властные функции. Ведь очевидно, – отмечает Ю.И. Скуратов, – что осуществление концепции разделения властей как минимум связано

¹⁵⁴ Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. – Москва, 1992. – С. 16.

с передачей власти в руки государственных органов. В-третьих, это начавшийся процесс становления парламентской деятельности, который потребовал дать ответы на вопросы о соотношении парламента и исполнительной власти, объеме компетенции представительных и исполнительно-распорядительных органов и др. В-четвертых, избрание президентов в бывших республиках ССР, а также создание специализированных органов конституционного надзора и контроля. В-пятых, стремление укрепить судебную власть в стране, оградить ее от любого давления и вмешательства, повысить престиж в глазах общественности, сделать эффективным инструментом защиты прав и свобод советских граждан»¹⁵⁵.

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

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

Так, Ю.И. Скуратов указывает на следующие четыре основных уровня реализации принципа разделения власти: «Первый связан с передачей власти и управленческих функций от политико-государственных структур первичным социальным субъектам – народу, нациям, трудовым и территориальным коллективам. Это направление, – отмечает Ю.И. Скуратов, – фактически заключено в развитии самоуправления на самых различных его уровнях и звеньях (от самоуправления народа до самоуправления трудовых и территориальных коллективов). Второй уровень разделения властей охватывает сферу взаимоотношений государства с политическими партиями, массовыми общественными организациями и общественными движениями. Суть разделения властей состоит здесь в отказе политических организаций от командования государственными и хозяйственными органами, недопустимости подмены их деятельности. Третий уровень разделения властей предполагает гра-

¹⁵⁵ Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. - Москва, 1992 - С. 62.

диционное понимание вопроса как функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей. Наконец, – отмечает Ю.И. Скуратов, – в условиях нашего многонационального государства обосновано выделение и четвертого аспекта, уровня разделения властей, связанного с взаимоотношением республик, других национально-государственных образований»¹⁵⁶. Ю.И. Скуратов достаточно четко и обосновано комментирует в своей работе все эти четыре основных уровня реализации принципа разделения власти.

Профессор И.Д. Левин также указывал на глубокое содержание теории разделения властей. И.Д. Левин писал о том, что «разделение властей представляет собой систему государственно-правовых институтов, направленных на обеспечение юридическими средствами относительной независимости отдельных органов государства друг от друга (в том числе и в отношении порядка их образования); ограничения власти каждого органа путем выделения для него определенной сферы деятельности; возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением («сдержки и противовесы»)»¹⁵⁷. Рассмотрим дефиниции «сдержки» и «противовесы». Что же это означает?

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

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

¹⁵⁶ Скуратов Ю.И. Разделение властей или распределение функций // Разделение властей и парламентаризм. Институт государства и права РАН. - Москва, 1992. - С. 63.

¹⁵⁷ Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. - С. 297.

Противовесы – это конституционные способы противодействия одной ветви власти другой для отстаивания своих конституционных полномочий и недопущения нарушения норм Конституции¹⁵⁸.

Итак, подводя итоги теории разделения властей, следует отметить, что ей посвящены главы во многих новейших конституциях, с различными формами ее реализации. У теории разделения властей есть надежные аргументы в ее пользу, отмечает Б.Н. Топорнин. Он считает, что «это, прежде всего, исторический опыт, подтверждающий достоинства теории на различных этапах развития человеческой цивилизации, в далеко не одинаковых условиях: политических, социальных, экономических. Не менее важно и то, – подчеркивает Б.Н. Топорнин, – что принцип разделения властей располагает большим потенциалом, как организационно-функциональным, так и демократическим»¹⁵⁹.

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

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

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

Так, данным Законом было установлено, что глава Кыргызской Советской Социалистической Республики – Президент Кыргызской ССР является главой высшей исполнительной и распорядительной вла-

¹⁵⁸ Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий/ Под ред. Г.С. Сапаргалиева.- Алматы: Нур-пресс, 2004. – С. 27.

¹⁵⁹ Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация//Разделение властей и парламентаризм.- Москва, 1992. – С. 7.

сти в Кыргызской ССР. Был учрежден и пост Вице-президента Кыргызской ССР. Совет Министров Кыргызской ССР преобразован в Кабинет Министров Кыргызской ССР – Правительство Кыргызской ССР. Были упразднены Президиум Совета Министров Кыргызской ССР, должности Председателя Совета Министров Кыргызской ССР, первых заместителей и заместителей Председателя Совета Министров Кыргызской ССР. Одновременно учредили посты Премьер-министра Кабинета Министров Кыргызской ССР и Государственных секретарей Кыргызской ССР, а также образован Конституционный суд Кыргызской ССР¹⁶⁰.

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁰ Закон Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР» от 14 декабря 1990 года за № 260-ХП.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Кабинет Министров Киргизской ССР образуется Президентом Киргизской ССР в составе Премьер-министра Кабинета Министров Киргизской ССР, Государственных секретарей Киргизской ССР, министров Киргизской ССР, председателей государственных комитетов Киргизской ССР.

Состав Кабинета Министров Киргизской ССР утверждается Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР. Кабинет Министров Киргизской ССР слагает свои полномочия перед вновь избранным Верховным Советом Киргизской ССР на его первой сессии (ст. 117). Кабинет Министров Кир-

гизской ССР объединяет и направляет работу министерств и государственных комитетов Киргизской ССР, других подведомственных ему органов. Министерства и государственные комитеты Киргизской ССР руководят порученными им отраслями управления, осуществляют межотраслевое и функциональное управление, подчиняясь Кабинету Министров Киргизской ССР. Министерства и государственные комитеты Киргизской ССР несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления; в пределах своей компетенции издают акты на основе и во исполнение законов СССР и иных решений Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, указов Президента СССР, законов Киргизской ССР, указов, постановлений и распоряжений Президента Киргизской ССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, постановлений Кабинета Министров Киргизской ССР, актов соответствующих министерств и государственных комитетов СССР, организуют и проверяют их исполнение (ст. 122).

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

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

При областных, Фрунзенском городском, районных, городских, районных в городах Советах народных депутатов действует аппарат этих Советов, осуществляющий подготовку вопросов для рассмотрения Советами и их президиумами, обеспечивающий систематичную проверку принимаемых решений и оперативное управление местным хозяйством (ст. 132). Были внесены и другие изменения и дополнения в Конституцию Кыргызстана в соответствии с выше указанным Законом.

Таким образом, впервые в политико-правовой истории Кыргызстана принцип разделения власти был использован в 1990 году. Данный принцип был развит и четко закреплён в Конституции КР от

5 мая 1993 года и в последующих ее редакциях. В новой редакции Конституции КР от 21 октября 2008 года установлено, что «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом Кыргызской Республики; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия; ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления»¹⁶¹.

Реализацию принципа разделения власти более подробно мы рассмотрим в следующем разделе нашего исследования. Тем не менее, следует заметить, о необходимости расширения в определенной степени полномочий законодательного органа, об обеспечении реальной независимости исполнительной и судебной ветвей государственной власти.

Также необходимо отметить, что не все главы государств-участников СНГ смогли эффективно использовать основные положения принципа разделения власти, в частности, в Кыргызстане. Примером могут служить правление С. Ниязова – Президента Туркменистана, Президента Грузии М.Н. Саакашвили, Президента Украины В.А. Ющенко, а также последние годы правления первого Президента КР, граничащее в отдельных случаях с валюттаризмом. Дефиниция «волонтаризм в политике» означает: «1) политическая деятельность, основанная на силовых (волевых) методах осуществления власти, не считающаяся с объективными условиями и тенденциями развития общества; 2) политическая деятельность, характеризующаяся крайним проявлением субъективизма и произвольными решениями отдельных лидеров, группировок, властных структур»¹⁶².

Принцип разделения властей в странах СНГ признан, конституционно закреплён и в той или иной мере применяется в построении и

¹⁶¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо». Бишкек.: 2007. № 21. – С. 60.

¹⁶² Геополитика / Авторы – сост. В. Баршполец, Д. Баршполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 97.

функционировании государственных институтов. Однако необходимый для его полной реализации механизм сдержек и противовесов, позволяющий сбалансировать различные ветви власти, не действует¹⁶³.

Принцип разделения власти должен быть реально реализован в деятельности главы государства, органов государственной власти, в целях обеспечения системы сдержек и противовесов, реальной независимости всех ветвей власти и их эффективной деятельности.

3.3. Легитимность государственной власти и политическая система Кыргызской Республики

Эффективность, стабильность и прочность общественного строя, в том числе в КР, обеспечивается в решающей степени легитимностью власти и всей политической системой, выражающей интересы и волю народа, концентрирующей их опыт, разум и энергию для решения задач социально-экономического и политического развития. Легитимный (лат. *legitimus*) – означает законный¹⁶⁴.

В нашем понимании легитимность – политико-правовое понятие, означающее положительное отношение населения страны, его больших групп, общественного мнения к действующим институтам государственной власти. В этом плане деятельность органов государственной власти в КР одобряется и поддерживается большинством населения. Функционирование всех органов государственной власти, организация, процедуры, функции и полномочия институтов и др. опирается на установленные правовые нормы.

Государство и каждый из политизированных элементов имеют свои функции, свое специфическое назначение и в соответствии с ними участвуют в решении политических задач. Следовательно, между ними существуют и разграничение функций и полномочий, «разделение труда», тесная функциональная зависимость, взаимодополняемость и взаимосоотрудничество. Все звенья политической системы действуют в тесной взаимосвязи. Поэтому анализ политической системы предполагает рассмотрение взаимоотношений раз-

¹⁶³ Ботоева Ч.К. Государственный аппарат: вопросы теории и практики. – Б.: КРСУ, 2008. – С. 34.

¹⁶⁴ Современный словарь иностранных слов: /Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1993. – 740 с.

личных ее звеньев и частей¹⁶⁵. Государственная деятельность должна иметь правовые основы. Реально должны осуществляться все правовые принципы законности и верховенства законности¹⁶⁶.

Что касается дефиниции «Политическая система общества», то в данном случае понимается «совокупность институтов (государственных учреждений, политических партий, общественных объединений) и политических, социальных, юридических, идеологических, культурных и других норм, в рамках которых происходит политическая жизнь общества и осуществляется государственная власть. Политическая система общества представляет собой одну из подсистем совокупной общественной системы. Она взаимодействует с другими ее подсистемами: экономической, социальной, правовой, культурной, выполняя ведущую организационную, регулирующую и контрольную роль. Характер политической системы общества зависит от его социально-экономических основ»¹⁶⁷.

На наш взгляд, более точно отражена данная дефиниция у авторов, утверждающих, что политическая система общества это: «1) в широком смысле – совокупность политических взглядов, политических отношений и политических институтов (организаций), существующая в данном обществе, отражающая реальную структуру общества, наличие в нем различных сил с их порой противоположными позициями, она не обладает такими системными элементами, как целостность и единство; 2) совокупность политических взглядов, отношений и институтов собственно правящих сил, классов; в этом случае правомерно говорить о их единстве, целостности в основном, главном; 3) в узком смысле – совокупность государственных органов, политических партий и организаций, с помощью которых в данном обществе осуществляется власть»¹⁶⁸.

Таким образом, в данной работе мы будем исходить из понимания дефиниции «политическая система общества» именно в данном контексте. Политическая система общества – это комплекс организа-

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

¹⁶⁶ Ботоева Ч.К. Государственный аппарат: вопросы теории и практики. – Б.: КРСУ, 2008. – С. 106.

¹⁶⁷ Геополитика / Авторы – сост. В. Барышполец, Д. Барышполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 413.

¹⁶⁸ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шиткин А.Н. Выборы и власть: Словарь-справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 228.

ций, осуществляющих управление делами государства, деятельность и взаимоотношения организаций, осуществляющих управление делами государства, их звеньев, регулируется различными социальными нормами: законодательством, уставами общественных организаций, обычаями и традициями, нормами морали. Без соответствующего их анализа нельзя будет понять и политическую систему государства.

Шукуралиева Н. отмечает, что «При наличии противоречивых типов демократических и недемократических методов правления формируются своеобразные политические системы, определяемые как «гибридные режимы», «подражающие демократии», «делегативные демократии»¹⁶⁹.

Рассмотрим процессы трансформации и демократизации политической системы в Кыргызстане.

Конституция Кыргызской Автономной Советской Социалистической Республики¹⁷⁰ (КАССР) 1927 года и Конституция (Основной Закон) Кыргызской Советской Социалистической Республики 1937 года¹⁷¹ не применяли термина «политическая система». Эти Конституции регулировали в основном устройство и деятельность республики. В статье 2 Конституции Кыргызской Советской Социалистической Республики 1937 года отмечалось только о политической основе Кыргызской ССР, которую составляли Советы депутатов трудящихся. Лишь Конституция Кыргызской Советской Социалистической Республики 1978 года законодательно закрепила термин «политическая система». В статье 6 Основного Закона Кыргызской ССР 1978 года утверждалось, что «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу»¹⁷².

¹⁶⁹ Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан/Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. СА & CC Press. Швеция. - 2007. - № 6(54). - С. 7.

¹⁷⁰ Конституция Кыргызской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, 19 с.

¹⁷¹ Конституция (Основной Закон) Кыргызской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Кыргызской ССР 23 марта 1937 года. - Фрунзе, Кыргызгосиздат. - 1937. 28 с.

¹⁷² Конституция (Основной Закон) Кыргызской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Кыргызской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. - Фрунзе. - Издательство «Кыргызстан». - 1989. - С. 67.

Политическая система Кыргызской ССР, как и политическая система советского общества, – это комплексы организаций, осуществляющих управление делами Киргизии и СССР. В политическую систему СССР входили: «КПСС – ядро этой системы, Советское государство – всенародная организация, общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности. Такой комплекс организаций и органов именуется политической системой, потому, что и в современных условиях управление делами советского общества имеет в основе политический характер»¹⁷³.

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

Как было отмечено: «Политическая система закрепляется, а деятельность и взаимоотношения ее звеньев регулируются различными социальными нормами: законодательством, уставами общественных организаций, обычаями и традициями, нормами морали. Без анализа их нельзя понять и политическую систему. Центральное место среди указанных норм занимают положения Конституции СССР и, прежде всего главы первой, специально посвященной политической системе советского общества»¹⁷⁴.

«Проблема власти – главная проблема политической истории человечества. Не обладая государственной властью, никакой класс не может осуществлять в полной мере свои интересы, обеспечить себе господствующее положение в обществе»¹⁷⁵. Как отмечал Ф.Энгельс, – «Требования, вытекающие из общих интересов какого-либо класса, могут быть осуществлены только путем завоевания этим классом политической власти, после чего он придает своим притязаниям всеобщую силу в форме законов»¹⁷⁶.

Если в Конституции КАССР 1929 года отмечалось, что «вся власть в пределах Кыргызской Автономной Советской Социали-

¹⁷³ Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: - М.: Политиздат, 1982. - С. 20.

¹⁷⁴ Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: - М.: Политиздат, 1982. - С. 21.

¹⁷⁵ Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: - М.: Политиздат, 1982. - С. 26.

¹⁷⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21. - С. 515.

стической Республики принадлежит Советам Рабочих, Дехканских (Крестьянских) и Красноармейских Депутатов» (ст. 3)¹⁷⁷, а в Конституции Киргизской Советской Социалистической Республики 1937 года было установлено, что «вся власть в Киргизской ССР принадлежит трудящимся города, айла, кыштака и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3)¹⁷⁸, то Конституция Киргизской ССР 1978 года провозгласила, что «вся власть в Киргизской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Киргизской ССР» (ст. 2). Также в Основном Законе 1978 года была закреплена норма, в которой устанавливалось, что «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)»¹⁷⁹. Таким образом, Киргизская ССР характеризовалась как общенародное государство. Однако, политическую основу Киргизской ССР, как и СССР, составляли именно Советы народных депутатов¹⁸⁰. В.И. Ленин отмечал, что «Первый раз в мире власть государства построена у нас в России таким образом, что только рабочие, только трудящиеся крестьяне, исключая эксплуататоров, составляют массовые организации – Советы, и этим Советам передается вся государственная власть»¹⁸¹. Советы, – подчеркивал В.И. Ленин, – «прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли»¹⁸².

В части современного периода развития Кыргызстана Шукуралиева Н. пишет, что «Политическая система, формируемая в КР на протяжении 16 лет, имела характер «подвижного, хаотичного» режима»

¹⁷⁷ Конституция Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп. 3, д. 141, л. 75-84.

¹⁷⁸ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Киргизской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Киргизгосиздат. – 1937. – С. 7.

¹⁷⁹ Конституция (Основной Закон) Киргизской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Киргизской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – Фрунзе. - Издательство «Кыргызстан». – 1989. – С. 66.

¹⁸⁰ Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: - М.: Политиздат. 1982. – С. 27.

¹⁸¹ Ленин В.И. Полн. Собр. Соч., т. 41, С. 238.

¹⁸² Ленин В.И. Полн. Собр. Соч., т. 41, С. 381.

Изменения и дополнения в конституцию вносились почти через каждые 2 года (1994, 1996, 1998, 2001, 2006, 2007 г.г.), и почти всякий раз коренным образом менялись взаимосвязь ветвей власти и их полномочия. Однако все эти новеллизации были введены в «особенном» порядке – с нарушением конституционных процедур внесения изменений и дополнений. Более того, функционирование политической системы фактически регулировалось не Конституцией, а законом о ее введении в действие, который, в свою очередь, устанавливал совершенно иные (порой противоречивые) адаптационно-временные положения»¹⁸³.

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

В Конституции КР в редакции от 23 октября 2007 года провозглашается принадлежность власти всему народу, тем самым, подчеркивая максимально широкую формулировку народовластия, что «народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в КР. Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части. Никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве (ст. 2)¹⁸⁴. Таким образом, в Основном Законе юридически решается вопрос о принадлежности государственной власти именно народу Кыргызстана.

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

¹⁸³ Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. СА &СР Press. Швеция.- 2007. - № 6(54). - С.8.

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

Конституция КР 1993 года декларировала принцип разделения государственной власти. Основной Закон КР в редакции от 23 октября 2007 года также закрепил принцип разделения власти, установил, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. От имени народа Кыргызстана вправе выступать избранные им Президент и Жогорку Кенеш. Законы и иные важные вопросы государственного значения могут выноситься на референдум (всенародное голосование). Граждане КР избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей. Выборы являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет (ст. 1)¹⁸⁵.

Кем же и посредством каких организационных форм она осуществляется?

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

Основным Законом КР установлено, что государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства – Президентом КР; разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия; ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления (ст. 7)¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58, 59.

¹⁸⁶ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 60.

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

В Конституции КР заложены демократические основы политической системы общества: широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности общественных организаций, повышение политической культуры населения, усиление государственного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения, совершенствование системы органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, всех звеньев. «Учет общественного мнения – канал «обратной связи» между органами государства, общественных организаций и массами. Он позволяет избегать непродуманных шагов, вовремя корректировать решения, повысить эффективность политического руководства и всей системы социального управления»¹⁸⁷.

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

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

Анализ показал, что права и свободы человека должны быть условно подразделены на четыре группы и закреплены в Конститу-

¹⁸⁷ Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: - М.: Политиздат, 1982. – С. 58.

ции КР следующим образом: личные (гражданские) права и свободы; 2) политические права и свободы; 3) экономические права и свободы; 4) социально-культурные права и свободы. Каждая группа образует относительно самостоятельный конституционно-правовой институт, охватывающий определенную сферу жизнедеятельности человека.

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

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

В соответствии с Конституцией КР именно народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Посредством референдума решаются вопросы принятия Конституции, конституционных законов, внесение в них изменений и дополнений. На референдум могут выноситься вопросы, связанные с решением иных наиболее важных и значимых вопросов государственной жизни. Граждане КР избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей (ст. 1)¹⁸⁹.

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

Фундаментом организации государственной власти в КР служит принцип разделения власти. Принцип разделения власти подробно

¹⁸⁹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.

мы рассмотрели в предыдущем параграфе. Следует отметить, что за прошедшие столетия принцип разделения власти выдержал испытания временем и сегодня занимает ведущее место в конституционном конструировании властных структур, распределении функций и полномочий между ними, в том числе в КР.

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

В соответствии с нормами, установленными в Основном Законе, Правительство КР обеспечивает исполнение Конституции и законов, нормативных правовых актов Президента, постановлений Жогорку Кенеша и Правительства, осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами, указами Президента. Работа Правительства обеспечивается его Аппаратом, организация и порядок деятельности которых определяются конституционным законом (ст. 73)¹⁸⁹.

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

В Конституции КР, на наш взгляд, недостаточно уделено внимание центральным органам государственной власти, входящих в политическую систему страны.

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

Конституционные положения, определяющие систему государственных органов, их функции и полномочия, формы и методы дея-

¹⁸⁹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 82.

тельности еще недостаточно конкретизированы в Конституции КР. Это отрицательно сказывается на качестве управления страной со стороны государства. В первую очередь речь идет об отсутствии соответствующих норм, регулирующих разрешение разногласий в процессе взаимодействия ветвей власти. Нет закона о государственном и муниципальном управлении, содержащего основные принципы и нормы организации исполнительной власти в регионах республики, что заметно сказывается на развитии отношений между центром и регионами.

Судебная система КР установлена в Конституции, где предусмотрено существование судов как общей, так и местных судов, специальной юрисдикции. Характерно, что Конституция КР называет поименно и определяет, прежде всего, основы статуса только высших судов республиканского уровня: Конституционного суда КР, Верховного суда КР.

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

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

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

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

В Основном Законе КР восьмая глава посвящена местному самоуправлению, которое осуществляется местными сообществами и обе-

спечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Систему органов и должностных лиц местного самоуправления образуют: главы аильных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенешы – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии – исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; иные должностные лица и органы.

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

В Основном Законе закреплено, что органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам. Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности. Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления (ст. ст. 93–96)¹⁹⁰.

Не в полной мере урегулированы вопросы с распределением функций и полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления, а также в распределении функций и полномочий между представительными и исполнительно-распорядительными органами нет полной аналогии с государственным уровнем управления, тем более что исполнительно-распорядительный орган – айыл окмоту – создается только в крупных территориальных единицах.

¹⁹⁰ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 88-89.

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

Нами осуществлен ретроспективный анализ системы народовластия в Кыргызстане. Анализ показал, что деятельность институтов системы народовластия в политическом, экономическом и социальном развитии Кыргызской ССР осуществлялась достаточно успешно. Этому способствовала жесткая, централизованная, административно-командная, однопартийная система управления в СССР.

Исследование конституционно-правовых основ системы народовластия, установленных в Конституции Кыргызской ССР 1929, 1938, 1978 г.г., показало, что в период всевластия КПСС концепция разделения власти в Кыргызстане не была реализована. Не был использован принцип разделения государственной власти.

Принцип разделения власти предусматривает целый комплекс следующих факторов и компонентов: четкое разделение государственной власти на три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную ветви власти; четкое, без дублирования разграничение функций и полномочий, предусматривающих ответственность за их превышение, с соответствующим финансовым и материально-техническим обеспечением каждой функции, в целях их реализации; распределение функций между различными государственными органами таким образом, чтобы было установлено необходимое единство, взаимосвязанного комплекса, обеспечивающих гармоничное управление государственными делами; относительную самостоятельность и независимость органов государственной власти друг от друга, в том числе и в отношении порядка их образования; на предотвращение возвышения одной из ветвей власти над другими, на устранение утверждения авторитаризма и диктаторского режима в обществе; ограничение власти каждого органа путем выделения для него определенной сферы деятельности; предоставление возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением, предусматривающую

систему сдержек и противовесов, направленную на сведение к минимуму возможных ошибок в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм; достижение кооперации взаимных устремлений и действий; национализацию и оптимизацию деятельности государства, его разнообразных структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами. В этом, на наш взгляд, заключается вся сущность принципа разделения власти.

Следует отметить, что впервые за 70 с лишним лет политико-правовой истории Кыргызстана в республике был использован принцип разделения власти в 1990 году, с принятием вышерассмотренного нами Закона. Анализ показал относительно удачное использование Кыргызстаном принципа разделения власти. В Кыргызстане впервые была осуществлена реформа высших и местных представительных учреждений, которые все больше превращались в действительно властные структуры, решающие основные вопросы государственной и общественной жизни республики. В последующем основные положения Закона Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Кыргызской ССР, были впервые закреплены в Конституции Кыргызской Республики 1993 года. Однако, в последующем не все положения и нормы принципа разделения власти эффективно использовались на практике построения системы народовластия в республике.

В Кыргызской Республике обеспечивается в решающей степени легитимность власти и всей политической системы, выражающей интересы и волю народа, концентрирующей их опыт, разум и энергию для решения задач социально-экономического и политического развития. Функционирование всех органов государственной власти, организация, процедуры, функции и полномочия институтов и др. опирается на установленные правовые нормы.

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

4.1. Конституционная характеристика современной системы народовластия в Кыргызской Республике

Любое государство «обладает тремя важнейшими конституирующими элементами: население, территория и суверенная власть. Население представляет собой жителей, на которых распространяется власть государства; они включают как граждан государства, так и иностранцев и лиц без гражданства. Территория указывает на пределы распространения власти государства. Суверенная власть – верховная власть, которой обладает государство. Термин «суверенитет (от фр. *sovereign* – высочайший, высший, верховный, в свою очередь от средневекового лат. – *soverianus*, взявшего за основу слово *super* – наверху, вверху, поверх, над) был введен французским аббатом – юристом Жаном Боденом (Jean Bodin, 1530 – 1596) в сочинении «Шесть книг о Республике» (1756 г.)»¹⁹¹.

Кыргызская Республика – государство на северо-востоке Центральной Азии. Расположено в пределах Памиро-Алая на юго-западе и Тянь-Шаня – на северо-востоке. Территория составляет 199,9 тыс. кв. км. (5,3% – леса, 4,4% – воды, 53,9% – сельскохозяйственные угодья, 36,4% – прочие земли). Население 5 млн. 248 тыс. человек¹⁹². Большую часть территории страны занимают горы.

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

¹⁹¹ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. (Учеб. для студентов юрнд. вузов и фак.) / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 302.
¹⁹² Социально-экономическое положение Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики // Месячная публикация. Бишкек. – 2008. – С. 124.

Законом Кыргызской ССР от 14 декабря 1990 года «О совершенствовании областного деления Кыргызской ССР и образовании новых областей» было установлено, что Кыргызская ССР состоит из Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской, Таласской, Чуйской областей и города Фрунзе».

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

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

Верховный Совет Кыргызской ССР также постановил восстановить: Нарынскую область в составе Ак-Талинского, Ат-Башинского, Джумгалского, Кочкорского, Тянь-Шаньского районов и города Нарын с центром в городе Нарыне; Таласскую область в составе Кировского, Ленинпольского, Манасского, Таласского районов и города Талас с центром в городе Талас.

В статью 77 Конституции Кыргызской ССР были внесены изменения и изложили в следующей редакции: «Кыргызская Советская Социалистическая Республика состоит из Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской, Таласской, Чуйской областей и города Фрунзе». Президенту Кыргызской ССР было поручено создать организационный комитет по образованию Чуйской и Джалал-Абадской и восстановлению Нарынской и Таласской областей¹⁹³.

В настоящее время Кыргызстан имеет следующее административно-территориальное деление: 7 областей (Баткенская область), 40 районов, 25 городов, 1811 сел и поселков¹⁹⁴.

¹⁹³ Закон Кыргызской ССР от 14 декабря 1990 года N 263-ХII «О совершенствовании областного деления Кыргызской ССР и образовании новых областей».

¹⁹⁴ Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики // Статистический сборник. – Бишкек. – 2007. – С. 26.

Закон КР от 25 апреля 2008 года № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» определяет понятие, принципы административно-территориального устройства КР (далее – административно-территориальное устройство), порядок решения вопросов административно-территориального устройства, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов образования и упразднения административно-территориальных единиц, установления и изменения их границ, учета и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц, а также иных вопросов, связанных с административно-территориальным устройством¹⁹⁵.

Стабильность конституции Кыргызской Республики. Как ранее было отмечено, до принятия первой Конституции Кыргызстана от 5 мая 1993 года действовали советские конституции 1929 года (Конституция Киргизской АССР), 1937 и 1978 годов, принятые на основе норм Конституции РСФСР 1925 г., конституций Союза ССР 1924, 1936 и 1977 годов.

В период с 1993 года по 2007 год в Основной Закон КР от 5 мая 1993 года 7 раз вносились изменения и дополнения в Конституцию КР. Таким образом, прослеживается условно 7 этапов конституционного развития Кыргызстана. Так, за период правления первого президента Кыргызстана (1993–2005 гг.) 4 раза вносились изменения и дополнения в Конституцию КР (в 1994, 1996, 1998 и 2003 гг.). В период правления второго президента Кыргызстана (2006 – 2007 гг.) трижды вносились изменения и дополнения в Конституцию: дважды в 2006 году и в 2007 г.

Более подробно конституционные реформы Кыргызстана рассмотрены в работах А.А. Арабаева, Борубашева Б.И., Кима В.Л., Мусабековой Ч., С. Сооданбекова, М. Укушева, Тургунбекова Р.Т. и других.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Б.: 2008 – 181 с.

¹⁹⁶ Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.; Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. / Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.А.

Так, Мусабекова Ч. отмечает, что «За прошедшие годы Конституция КР прошла тернистый путь, а в 2007 году – в особенности. Весь процесс конституционного строительства проходил в острых дискуссиях о необходимости внесения поправок в Конституцию или ее существенного пересмотра, тем самым она подверглась редактированию в последние 15 лет несколько раз, включая действующую редакцию Конституции, принятую референдумом от 21 октября 2007 года»¹⁹⁷.

История становления нового конституционного законодательства КР берет начало с момента внесения изменений в Конституцию Киргизской ССР Законом Киргизской ССР от 24 октября 1990 года «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР»¹⁹⁸. Этот Закон внес существенное изменение в систему народовластия и управления государством, формировании качественно нового конституционного строя Кыргызстана. Важным фактором конституционного развития является принятие Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан 15 декабря 1990 года.

В целом, анализ конституционного развития республики показал, что Конституция КР за 19 лет подверглась изменениям и дополнениям 7 раз и прошла в своем развитии 7 этапов.

Первый этап конституционного развития Кыргызстана (1989–1993 гг.). Этап внесения изменений и дополнений в Конституцию Киргизской ССР 1978 года, принятия первой Конституции КР от 5 мая 1993 года. Второй этап конституционного развития Кыргызстана (1994–1995 гг.). По результатам референдума, проведенного 22 октября 1994

Мырзалиева, Б.А. Исакова – Бишкек, 2007. – 115 с.; Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана/Отв. Ред. д.ю.н., профессор Р.Т. Тургунбеков; Институт переподготовки и повышения квалификации кадров КГНУ. – Б.: «Илим», 1998. – 176 с.; Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – 200 с.; Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики: (Общая и Особенная части). – Б.: 2001. – 400 с.; Тургунбеков Р.Т. Конституционный строй Кыргызской Республики. – Бишкек. – 1996.

¹⁹⁷ Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. – С. 7.

¹⁹⁸ Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1990. № 18. Ст. 249.

года, в Конституцию КР были внесены существенные изменения, в соответствии с которыми впредь изменения и дополнения в Конституцию КР могли быть внесены путем проведения референдума.

Третий этап конституционного развития Кыргызстана (1996 г.). Этап, связанный с принятием Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятого по итогам референдума 10 февраля 1996 года. Четвертый этап конституционного развития Кыргызстана (1998 г.). Этап, связанный с разработкой и принятием Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятого по итогам референдума от 17 октября 1998 года. Пятый этап конституционного развития Кыргызстана (2002–2003 гг.). Этап, связанный с разработкой и принятием Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года, в результате референдума от 2 февраля 2003 года. Шестой этап конституционного развития Кыргызстана (2005–2006 гг.). Этап, связанный с разработкой и принятием в кратчайшие сроки Закона КР «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года № 2, принятого Жогорку Кенешем 30 декабря 2006 года (отменена решением Конституционного суда КР в сентябре 2007 года). Следует отметить, что до этого Жогорку Кенешем был принят проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 года № 180. Седьмой этап конституционного развития Кыргызстана (2007 г.). Этап продолжения и завершения конституционной реформы с принятием исторического решения Конституционного суда КР 14 сентября 2007 года¹⁹⁹ и Закона «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 157, в результате референдума 21 октября 2007 года.

Подводя итоги, можно отметить, что неоднократные попытки внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызстана показали недостаточно удовлетворительные результаты демократизации кыргызского общества. Исакова Г. утверждает, что «... то, как было создано, работало Конституционное совещание, и результаты

¹⁹⁹ Решение Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Гоктом» - 2009.

его деятельности свидетельствуют о том, что нет большой разницы между двумя президентами (бывшим и действующим) нашей страны в их отношении к Конституции и методах работы с ней»²⁰⁰.

Мусабекова Ч. отмечает, что «Конституция, как Основной Закон – акт долговременного действия. Одним из основных юридических свойств этого акта является его стабильность, то есть устойчивость его содержания. Стабильность конституции обеспечивает устойчивость всей правовой системы, государственной и общественно-политической жизни страны. Однако стабильность конституции не означает абсолютной неизменяемости. Изменившиеся общественные отношения, экономические, социальные и политические условия требуют периодического приведения конституционных норм в соответствие с этими изменившимися условиями»²⁰¹. В противном случае конституция перестает работать как «живой» закон, как аккумулятор социально-правового опыта динамично развивающегося общества»²⁰².

С другой стороны, отмечает Мусабекова Ч., – «в силу того, что Конституция закрепляет основы организации общества и государства, она не может перекраиваться в угоду сиюминутным интересам. Частичный или полный пересмотр действующей конституции бывает, оправдан только в том случае, если изменения общественных отношений, составляющих предмет ее регулирования, действительно носят существенный характер. В дальнейшем Кыргызстану следует стараться избегать практики частого изменения конституции и чрезмерного использования института референдума, дабы не потерять его демократических свойств»²⁰³.

21 января 2009 года была опубликована в «Российской Газете» Конституция РФ в соответствии с Указом «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации» от 19 января 2009 года, в связи с принятием поправок в Конституции РФ об изменении стро-

²⁰⁰ Исакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. // Право и предпринимательство. - № 1, март Б.: - 2006. - С. 15.

²⁰¹ Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. - Б.: 2008. - С. 14.

²⁰² Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. Ред. В.В. Лазарев. 2-е изд. Доп. И перераб. - М.: СПАРК, 2001. - С. 638.

²⁰³ Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. - Б.: 2008. - С. 15.

ка полномочий Президента РФ и Государственной Думы и о контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ. Это было второе опубликование Конституции РФ. Предыдущий, теперь уже «старый», текст Конституции России был опубликован в «Российской Газете» 25 декабря 1993 года после того, как Основной Закон приняли на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года.

Несмотря на постоянные попытки подправить текст Конституции в соответствии с требованиями политической конъюнктуры, Основной Закон РФ в течение 15 лет оставался неизменным. К тому же, предложенные изменения Президентом РФ Д.Медведевым не затрагивают основополагающие главы Конституции (первая, вторая и девятая главы Основного Закона особенно жестко защищены от перемен)²⁰⁴.

Если Петелина И.В.²⁰⁵ считает принятие в советский период трех конституций за 48 лет частой сменой конституций, то, на наш взгляд, внесение 8 раз изменений и дополнений в Конституцию КР за 19 лет, более, чем очень частой, и, естественно, в этой связи полагаем, что нельзя считать стабильной и устойчивой Конституцию Кыргызстана.

Вместе с тем, принятые 21 октября 2007 года на референдуме поправки в Конституцию КР в целом заложили политико-правовую основу нового этапа конституционного развития кыргызской государственности. Но на этом конституционная реформа в КР не закончилась. Поиски оптимальной для Кыргызстана формы правления, системы государственного устройства, продолжаются и в настоящее время.

Основы конституционного строя Кыргызской Республики. Дефиниция «конституционный строй» достаточно хорошо раскрыта в работах таких ученых, как Баглай М.В., Борубашев Б.И., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Кудинов О.А.²⁰⁶ и других.

²⁰⁴ «Российская Газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.

²⁰⁵ Петелина И.В. Теоретические проблемы Российской правовой системы: Дис. канд. Юрид. Наук. – Саратов, 1996. – С. 177.

²⁰⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – С. 98; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С. 77; Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. Материалы междувузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А. Исмаиловой – Бишкек, 2007. – С. 40; Конституционное право России. Учебно-методическое пособие. Краткий учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа

Так, под конституционным строем понимается «система политических, экономических и социальных отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией и другими конституционно-правовыми актами Республики»²⁰⁷. Конституционным строем также называется «Порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией»²⁰⁸. Конституционный строй – это «совокупность экономических, политических, социальных, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами Конституции, возникающих по вопросам государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством»²⁰⁹.

КР проходит исторический, транзитный период становления и развития суверенитета, независимости, демократии и государственности. Свыше тысячи лет Кыргызстан накапливал опыт демократического государственного устройства. Кыргызстан неоднократно конституционно закреплял демократические принципы народовластия. Власть народа реализуется в двух формах: непосредственное народовластие (осуществляется народом путем прямого волеизъявления); представительная демократия (осуществляется через органы, действующие по поручению народа, представляющие его).

Конституция провозглашает КР как суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство. В 41 статье, первой и второй главах Конституции закреплены основы конституционного строя Кыргызстана²¹⁰.

НОРМА – ИНФРА-М), 2000. – С. 187; Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд. Перераб. и доп. – М.: «Ось - 89», 2007. – С. 46; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. – С. 80.

²⁰⁷ Синаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жети Жаргы, 2002. – С. 53.

²⁰⁸ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – С. 98.

²⁰⁹ Борубашев Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике. Материалы междувузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской Республике. – Под ред. Б.И. Борубашева, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А. Исмаиловой – Бишкек, 2007. – С. 40.

²¹⁰ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституция Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21 – 103 с.;

В Конституции КР (преамбула и глава 1) находит выражение целостная система принципов конституционного строя. К ним относятся, во-первых, конституционные основы организации государственной власти: народовластие, суверенитет КР, который не ограничен и распространяется на всю ее территорию, верховенство права, разделение государственной власти на три ветви: законодательную, исполнительную, судебные ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие. Во-вторых, входят конституционные основы взаимоотношений государства и человека, гражданина, правового статуса человека и гражданина. К ним относятся: признание и утверждение прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью, их защита и соблюдение – обязанность государства. В-третьих, конституционные основы организации жизни гражданского общества. К ним относятся принципы: идеологический и политический плюрализм, светский характер государства, свобода экономической деятельности, многообразие и равноправие различных форм собственности, социальный характер государства.

Таковы основы конституционного строя КР, и они являются основополагающими в жизни государства и общества.

Народовластие предполагает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в КР является народ (ст. 1 п. 3). Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Только избранные народом Президент и Жогорку Кенеш вправе выступать от имени народа Кыргызстана (ст. 1 п. 4).

Народ участвует посредством референдумов в решении важнейших вопросов государственной жизни Кыргызстана. Никакая часть народа, никакое объединение и никакое отдельное лицо не вправе присваивать власть в государстве – отмечается в п. 2 ст. 2 Конституции КР²¹¹.

Конституция Кыргызстана, признавая народ единственным источником государственной власти, установила, что государственная власть формируется по воле народа. Именно посредством прямых выборов народ избирает Президента, депутатов Жогорку Кенеша, образуют высший законодательный орган государства – парламент, а также депутатов местных кенешей в представительные органы – районные, аильные окружные, поселковые и городские кенешей.

²¹¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58 - 59.

Суверенитет КР провозглашается в Конституции Кыргызстана как одна из основ конституционного строя. Суверенитет Кыргызстана проявляется в верховенстве государственной власти, в ее единстве и независимости. КР самостоятельно устанавливает форму правления, которая определяет организацию органов государственной власти и порядок их деятельности. В Конституции КР закреплено, что Кыргызстан является унитарным государством.

Конституция КР определяет Кыргызстан как демократическое государство (Ст. 1). Демократизм Кыргызстана находит выражение, прежде всего, в народовластии; разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (ст. 7); политическом многообразии (ст. 8), местном самоуправлении (ст.ст. 93–97).

В соответствии с Конституцией КР является правовым государством (ст. 1 п. 1). Человек, его права и свободы – выступают как высшая ценность основ конституционного строя КР.

В Конституции КР установлено, что «Основные свободы и права человека принадлежат каждому от рождения. Свободы и права человека являются действующими. Они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной, исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом.

В Конституции КР указывается, что Кыргызстан является светским государством (ст. 1). Такая характеристика означает, что государство и религия отделены друг от друга, т.е. не вмешиваются в дела друг друга.

Согласно Конституции КР Кыргызстан является социальным государством. Так называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан, их социальной защищенности. Социальное государство – это государство, «ответственное за состояние социально незащищенных граждан, имеющее соответствующие социальные программы и институты, смягчающие последствия рыночной экономики»²¹². Государство и его органы служат всему обществу, а не какой-то его части²¹³.

²¹² Политология: учебник / под ред. В.А.Ачкасова, В.А. Гуторова. – М.: Высшее образование, 2007. – с. 680. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. – С. 108.

²¹³ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 58.

Конституция КР рассматривает местное самоуправление как одну из форм осуществления народовластия (ст. 1 п. 4), признает и гарантирует его (ст. 93–97). В пяти статьях восьмой главы Конституции КР установлены нормы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления.

Наличие в Конституции КР более 20 статей, регулирующих вопросы организации местного самоуправления, свидетельствует о принципиальном изменении отношения государства к местным органам власти, и является несомненным признаком правового государства.

Конституция КР исходит из того, что экономической системе Кыргызстана присуща собственность в ее различных формах – частной, государственной, муниципальной и др.

Таким образом, мы представили конституционную характеристику Кыргызстана, которая соответствует международным правовым стандартам и требованиям, предъявляемым к Конституциям демократических стран. Важную роль в государстве играют факторы и пути развития системы народовластия.

4.2. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике

Одним из важных факторов развития системы народовластия является стабильность Конституции КР. Фактор (*facto* – делаемый, производящий) – движущая сила, причина какого-либо процесса, явление; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении²¹⁴.

Как было нами ранее отмечено, за 19 лет конституционного развития было принято 8 новых редакций Основного Закона. Первая Конституция суверенного Кыргызстана была принята 5 мая 1993 года. Затем были внесены изменения и дополнения, приняты новые редакции Конституции КР в 1994, 1996, 1998, 2003, в ноябре 2006, январе 2007 (отменены решением Конституционного суда КР в августе 2007 года) и, наконец, 23 октября 2007 года на всенародном референдуме была принята новая редакция Основного Закона. При этом основы конституционного строя, система народовластия, установленная в новых редакциях Конституции КР, постоянно менялась

Система народовластия, политические права и свободы граждан, выборы депутатов, формирование Правительства, назначение, отставка, отстранение от должности членов Правительства, конституционная правовая ответственность избираемых и назначаемых высших должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, соответственно также часто менялись. В декабре 2009 года Президент Кыргызстана К.С. Бакиев инициировал поправки и направил в парламент страны проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики». Проект Закона направлен на урегулирование полномочий Президента, Жогорку Кенеша, структуры и состава Правительства КР, с учетом начатых реформ в системе государственного управления²¹⁵.

Полагаем, что при такой нестабильности Конституции КР, основ конституционного строя, частой сменяемости структуры Правительства и высших должностных лиц исполнительной государственной власти, отсутствии эффективной конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц перед законом и общественным мнением сложно обеспечить эффективное политическое, социально-экономическое развитие государства.

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

Однако в Основном Законе и других нормативных правовых актах, на наш взгляд, не в полной мере отражены нормы, целостная система принципов конституционного строя, касающиеся институтов народовластия, которые являются основополагающими в жизни государства и общества.

²¹⁴ Конфликтных положений в Конституции КР не будет. // Слово Кыргызстана, 16 дек. 2009. – С. 4.

²¹⁴ Современный словарь иностранных слов: Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз. 1993. – С. 635.

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

Также важными факторами развития системы народовластия являются наличие эффективной избирательной системы и эффективной системы подготовки и проведения республиканских и местных референдумов. Сегодня отмечается, прежде всего, низкий уровень правовой культуры электората, их явки на избирательные участки в день выборов и т.д.

Практика показала, что на протяжении ряда лет наблюдается тенденция к снижению политической активности электората, который фактически перестал участвовать в решении важнейших вопросов государственной и местной жизни, в том числе при проведении выборов и референдумов. Этому способствовали недостаточно прозрачные и объективные выборы депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей КР, глав исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления в 2000–2008 гг.

Важными факторами являются наличие эффективных политических партий и объединений в стране, широких демократических политических прав и свобод граждан, установленных на основе международных стандартов, без каких-либо неоправданных ограничений и ущемлений, в том числе права на проведение мирных митингов, шествий, демонстраций и пикетов.

Мы согласны с мнением В.Ф. Халипова, о том, что «Система государственной власти должна считаться с реалиями жизни. Она вынуждена принимать во внимание многопартийность, существование различных политических партий»²⁶. Политические партии, как правило, обра-

²⁶ Халипов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. – М.: ОСЬ-89, 2008. – С. 234.

зуются в целях прихода к государственной власти или участия во власти. Анализ политических прав и свобод граждан показал, прежде всего, бессистемное изложение их в Конституции КР. Политические права и свободы граждан установлены в разных разделах и статьях, не сгруппированы и не систематизированы (См. разделы 4.3.7. Конституции КР).

Сдерживающим фактором развития системы народовластия является отсутствие четкого толкования статьи 7 Конституции КР, в части разграничения функций и полномочий органов государственной власти, в том числе между органами государственного управления и органами местного самоуправления. В результате в системе органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления функционируют много дублирующих институтов.

Важным фактором развития системы народовластия является отсутствие критериев определения эффективности системы управления, деятельности органов государственного управления и местного самоуправления на всех уровнях. В республике до сих пор не разработан и не принят закон о государственном управлении. Реформы в системе государственного управления осуществляются периодически подзаконными актами. В Конституции КР не прописаны соответствующие нормы, регулирующие вопросы организации государственного управления. В главе II Конституции Туркменистана и разделе III Конституции Финляндии прописаны нормы, регулирующие систему органов власти и управления.

В КР на протяжении 19 лет существует не оправдавшая себя и неработающая в новых рыночных условиях «советская» система 4-уровневого государственного управления и местного самоуправления. До сих пор функционирует неоправданно большое количество органов государственного управления и местного самоуправления, как на республиканском, так и на областном, районном и на городском уровнях управления²⁷.

Также важным фактором развития системы народовластия является необходимость совершенствования бюджетных полномочий и межбюджетных отношений на всех уровнях управления. С 1991 года по 2006 год в КР был 4-уровневый бюджет: республиканский

²⁷ Реформа власти. // Слово Кыргызстана № 110, 21 октября 2009. – С.2-4.

бюджет и местные бюджеты (областной бюджет, районный бюджет и бюджет органов местного самоуправления). В 2007 году был введен 2-уровневый бюджет: республиканский бюджет и местный бюджет (аила, поселка и города).

С 2008 года были введены республиканский бюджет и местный бюджет (бюджет местного сообщества аила, поселка, города и района, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления). Мы полагаем, что 2-уровневый бюджет является оптимальным вариантом для нашей республики. Бюджет района должен «сидеть» в республиканском бюджете, поскольку финансируются органы государственного управления. Более того, необходимо четко закрепить в законодательстве республики бюджетные полномочия органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления всех уровней управления. Следует установить четкие бюджетные полномочия для органов государственного управления и органов местного самоуправления, каждого уровня управления и обеспечить эффективные межбюджетные отношения между органами государственной власти, органами государственного управления и органами местного самоуправления.

В сентябре 2007 года Президент КР отметил, что «Пришло время обратить политические страсти и амбиции в не менее энергичную работу по наращиванию капитала экономики страны, капитала эффективного управления». Одним из 3-х главных шагов он отметил «укрепление государства и эффективности государственного управления, оказания государственных услуг»²¹⁸.

В послании народу и Жогорку Кенешу КР в октябре 2008 года Президент КР отметил, – «самое главное, необходимо повысить результативность системы управления и системы власти в стране. Реальное реформирование машины государственного правления – архиважная задача»²¹⁹.

1 сентября Президент КР выступил с речью о реформе государственного управления на заседании Жогорку Кенеша КР. Бакиев К.С.

²¹⁸ Нам сегодня как никогда необходимо национальное единство, национальный капитал согласия и созидания. Послание Президента КР народу Кыргызстана. 19 сентября 2007. <http://www.president.kg>

²¹⁹ Обращение Президента Кыргызской Республики к нации. // Слово Кыргызстана. – 2009. – 28 янв.

отметил, что: «система управления, которая осуществляла программы развития СССР, разрушилась, а учитывающая условия, специфику Кыргызстана так и не создана. Эта проблема осознана далеко не всеми. В результате система управления живет старыми представлениями и средствами работы. Отсюда вытекает необходимость создания собственного комплекса управления – от фундаментальных исследований до контроля реализации принятых решений»²²⁰.

Президент КР, говоря о конкретных задачах по реформированию системы власти и управления в КР, намерено поставил рядом, как он отметил, два слова – «власть» и «управление», поскольку они не являются синонимами, их разделяет идеология». Он отметил: «Если мы считаем, что управление сосредоточено во власти, значит, все те, кто не относятся к власти, не участвуют в управлении страной. Значит, только власть управляет обществом. Я категорически противник такой модели».

20 октября Президентом КР был дан старт очередному витку реформирования органов государственной власти. Пришло время кардинально измениться громоздкой, неповоротливой системе органов государственной власти и государственного управления, отметил он.

Он отметил, что необходимо начать с системной реформы государственной машины управления. Реформа управления страной – должна стать основой для проведения других реформ²²¹. Сегодня Кыргызстан стоит на рубеже нового этапа политической модернизации. Основная цель проводимых в Кыргызстане политических реформ направлена на строительство демократического государства с развитым гражданским обществом, которые, в свою очередь, возможны лишь на основе эффективного функционирования системы народовласти.

Ключ к оптимизации системы народовласти в Кыргызстане лежит в проведении институциональных реформ органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления Кыргызстан обладает всеми требуемыми возможностями, политическими, экономическими сырьевыми и людскими ресурсами. Сегодня

²²⁰ Выступление Президента на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1 сентября 2009 г. // МСН. – 2009. – 4 сент.

²²¹ Реформа власти: Выступление Президента Кыргызской Республики на республиканском совещании руководителей органов государственной власти Кыргызской Республики по вопросам реформы государственного управления // Слово Кыргызстана № 110, 21 октября 2009. – С.2-4.

ня, как никогда, присутствует и такой обязательный элемент развития, как политическая воля главы государства. Президент КР четко сказал, – «Власть должна служить народу, а не наоборот. Каждый руководитель должен чувствовать свою ответственность перед народом»²²².

20 октября 2009 года Президент КР озвучил новую структуру государственной власти. Действительно, двигаться вперед, опираясь на старые, созданные в спешке почти 20 лет назад государственные структуры, конечно, невозможно. Первым шагом на пути реформирования власти и управления стало реформирование института Президента. Вместо упраздненной Администрации Президента создан Институт Президента. В Институт Президента вошли следующие государственные органы, непосредственно подчиненные Президенту Кыргызской Республики: Аппарат Президента Кыргызской Республики, Секретариат Президента Кыргызской Республики, Центральное агентство Кыргызской Республики по развитию, инвестициям и инновациям, а так же должностные лица – Государственный советник Президента Кыргызской Республики по вопросам обороны, безопасности и правопорядка и Государственный министр иностранных дел Кыргызской Республики. На наш взгляд, произошло не сокращение, а напротив, значительное и неоправданное увеличение государственных аппаратов управления.

Ранее, на республиканском уровне также функционировали 14 министерств – органов отраслевой компетенции, которые обеспечивали специализированное управление определенной частью однородных предприятий, учреждений, организаций.

По новой структуре Правительство состоит, также как и раньше, из 14 министерств: министерства финансов; министерства юстиции; министерства обороны; министерства внутренних дел; министерства чрезвычайных ситуаций; министерства энергетики; министерства экономического регулирования; министерства сельского хозяйства; министерства природных ресурсов; министерства транспорта и коммуникаций; министерства государственного имущества; министерства здравоохранения; министерства образования и науки; министер-

²²² Каждый руководитель должен чувствовать свою ответственность перед народом // 23 октября 2009 года. Официальный сайт Президента Кыргызской Республики. <http://www.president.kg>

ства труда, занятости и миграции. Осуществлено перераспределение функций и полномочий между старыми министерствами, комитетами и административными ведомствами и вновь образованными.

Упразднены Министерство иностранных дел и Министерство культуры. Министерство культуры второй раз ликвидируется (первый раз в 1998 г., а в 2005 г. снова образовали). Ряд министерств лишились соответствующих приставок «и торговли», «и социального развития», «водного» («и перерабатывающей промышленности», «промышленности, и топливных ресурсов»). Образованы новые министерство государственного имущества и министерство труда, занятости и миграции.

При Правительстве образовано 7 агентств: агентство антимонопольного регулирования; агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства; агентство социального обеспечения; агентство связи; агентство физкультуры и спорта; агентство архитектуры и строительства; агентство культуры.

Кроме того, при Правительстве образовано 6 служб: служба исполнения наказаний; служба финансовой разведки; пограничная служба; налоговая служба; таможенная служба; служба надзора и регулирования финансового рынка. Образовано два фонда: фонд государственных материальных резервов и фонд обязательного медицинского страхования. Все государственные комитеты упраздняются. Государственный комитет национальной безопасности преобразован в Государственную службу национальной безопасности и выводится из структуры Правительства. Существенных, качественных изменений, на наш взгляд, не произошло.

Создан еще один совещательный орган, призванный «обеспечить баланс интересов и возможностей при принятии решений» – Курултай согласия – Ынтымак курултайы. В целом, мы полагаем, что практика покажет результаты нововведений, как положительные, так, возможно, и отрицательные.

Итак, анализ показал, что основными факторами развития системы народовластия в Кыргызстане являются: стабильность Конституции и законов; эффективная, демократическая система народовластия: оптимальные основы конституционного строя и формы правления; эффективные выборы и референдумы; демократические политические права и свободы граждан; оптимальная организация системы государствен-

ной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти; четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления, оптимальное административно-территориальное устройство, двух-трех уровневая система государственного управления и местного самоуправления; эффективные межбюджетные отношения; компетентные кадры менеджеров – управленцев XI века; реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц. Необходимо учитывать и эффективно применять указанные факторы при формировании и совершенствовании системы народовластия.

Президент КР отметил, что первый этап реформы управления предполагает внесение соответствующих изменений в Конституцию и ряд законов. Необходимо проработать и создать десятки регламентов. Таким образом, намечена очередная конституционная реформа в стране. Далее мы рассмотрим конституционно-правовые основы, становление и развитие институтов системы народовластия, их конституционно-правовую ответственность. Представим видение концептуальных основ оптимизации системы народовластия в КР.

4.3. Конституционные институты системы народовластия в Кыргызской Республике: оптимизация и ответственность

Как ранее мы отметили, народ Кыргызстана осуществляет свою власть: непосредственно; через систему государственных органов; через систему органов местного самоуправления. Непосредственное участие народом осуществляется через: выборы; референдумы; народные курултай; собрания; сходы граждан.

Государственную власть в КР представляют и осуществляют: Президент КР; Жогорку Кенеш КР; исполнительная ветвь власти (Правительство КР; местная государственная администрация); Суды и правосудие: Конституционный суд КР; Верховный суд КР; местные суды и судьи КР.

Систему государственных органов составляют: Правительство КР; подчиненные Правительству министерства, государственные комитеты (в настоящее время упразднены), административные ведомства, иные органы исполнительной власти и местная государственная администрация.

Систему органов местного самоуправления представляют: местные кенешы и их исполнительно-распорядительные органы; органы территориального общественного самоуправления; народные курултай; собрания и сходы граждан; иные органы, формируемые самим населением.

4.3.1. Референдум и выборы в механизме формирования системы народовластия в Кыргызской Республике

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В статье 21 Всеобщей декларации прав человека установлено, что «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования»²²³.

Вопросы современного отечественного и российского избирательного и референдумного права, а также отдельные проблемы организации и проведения референдума освещены в работах таких авторов, как Баглай М.В.²²⁴, Ковачев Д.А.²²⁵, Кудинов О.А.²²⁶, Мишин А.А., Мкла-

²²³ Всеобщая декларация прав человека, принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. Права человека (сборник документов) – Б.: ИЦ «Токтом», 2002. – С. 9.

²²⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. И доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – С. 107.

²²⁵ Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 116.

²²⁶ Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «Ось - 89», 2007. – С. 43.

ков В.В.²²⁷, Марченко М.Н.²²⁸, Страшун Б.А.²²⁹, Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н.²³⁰, Юнусова Х.А.²³¹ и др.

В.П. Горбунов и А.И. Попов считают, что «и выборы, и референдум – это формы реализации субъективного избирательного права граждан. Выборы – это достаточно длительный, единый процесс формирования органов власти, который начинается с момента выпуска предыдущего представительного органа и заканчивается подсчетом голосов и распределением между кандидатами мандатов нового выборного органа власти»²³².

Референдум и выборы – это институты прямой демократии, которые схожи по целям и субъектам, но различаются по объектам и результатам. Цель у них едина – выражение воли народа²³³. Происхождение термина «референдум» латинское. Он означает нечто, «что должно быть сообщено»²³⁴.

Дефиниция «Плебисцит» означает «(лат. plebiscitum решение народа) – всенародное обсуждение, голосование, референдум»²³⁵. Плебисцит рассматривается многими российскими и зарубежными авторами как «разновидность референдума о принадлежности государственной территории, по международным проблемам, вопросам, относящимся к личности президента или иного лица, облеченного государственной властью»²³⁶. Дефиниция «народный опрос»

²²⁷ Конституционное право: Словарь / Отв. Ред. В.В. Маклаков. – М., 2001. – С. 424.

²²⁸ Марченко М.Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект). Методологические проблемы правоведения. М., 1994. – С. 95.

²²⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. Ред. Б.А. Страшун. – М.: - 1996. – С. 384.

²³⁰ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.

²³¹ Юнусова Х.А. Институт референдума в Кыргызской Республике. // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. Том 8, № 11. Издательство КРСУ. – 2008. – С. 118.

²³² Горбунов В.П., Попов А.И. Выборы – правовой институт формирования власти (концептуальный анализ). Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во НОУ. 2000. – С. 34.

²³³ Конституционное право Кыргызской Республики: Учебно-методическое пособие / Под ред. Ч.А. Мусабековой; Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006. – С. 79.

²³⁴ Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 114.

²³⁵ Современный словарь иностранных слов: / Изд-во «Рус. яз.». – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус. яз., 1993. – С. 470.

²³⁶ См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: 1997. С. 227; Сравнительное конституционное право / Ред. колл.: Ковлер А.И. и др. М., 1996. С. 408 – 409.

трактуются в научной литературе как выявление воли избирателей или общественного мнения, не имеющие обязательного характера, и обычно приравниваются к консультативному референдуму²³⁷.

Референдум – это «обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса» отмечает А.А. Мишин. Именно Европа является не только родиной референдума, но и «чемпионом» по количеству референдумов. Так, например, в 1987 г. на долю европейских стран приходилось более 100 общенациональных референдумов (для сравнения: на долю Азии – менее 20, Америки – 25)²³⁸.

Институт референдума позволяет в различных формах привлечь граждан к народовластию, осуществлению законодательной деятельности. Референдум ранее рассматривался как опасная процедура из-за его использования Наполеоном Бонапартом и Наполеоном III в целях узаконенения волей народа захваченной ими власти²³⁹.

Референдум как политико-правовой институт является высшим непосредственным выражением суверенитета народа, осуществляемым путем прямого волеизъявления граждан, важнейшим институтом непосредственной демократии, входящим в систему народовластия.

Правовые основы избирательного права, понятия, категории и институты избирательного права, анализ законодательства о выборах, юридическая ответственность за нарушение избирательного законодательства КР рассмотрены в работах М.Д. Жумабаева, Б.Н. Малабаева, Б.Р. Зулпиева, А.Д. Орехова, И.А. Рыскулова, С.С. Сооданбекова, М.К. Укушева²⁴⁰ и других.

²³⁷ Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 115.

²³⁸ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: - 1996. – С. 149 – 150.

²³⁹ Наполеон I Бонапарт (1769 - 1821) – основоположник французской императорской фамилии, государственный деятель, полководец, первый консул Французской республики (1799 - 1804). Император французов (март 1804 – июнь 1815); Наполеон III – Шарль Луи Наполеон Бонапарт (1808 - 1873), племянник Наполеона I. В 1852 г. провозглашен императором под именем Наполеона III. В битве под Седаном сдался в плен русским войскам. Революция 4 сентября 1870 г. свергла его с престола. После заключения Франкфуртского мира в 1871 г. освобожден из плена и до конца жизни находился в Великобритании. Ж.- П. Жакс. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – С. 56.

²⁴⁰ Жумабаев М.Д. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004 г.; Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие / Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.:

Со дня вступления в силу Закона КР «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 были признаны утратившими силу более 30 законов КР о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах в КР от 22 ноября 1999 года № 124 и Кодекс КР об административной ответственности от 23 декабря 2004 года № 194²⁴¹.

Важную роль в развитии выборов в Кыргызстане сыграла Государственная программа совершенствования избирательной системы Кыргызской Республики на 2001 – 2005 годы, утвержденная 30 мая 2001 года Указом Президента КР²⁴².

Малабаев Б.Н. утверждает, что современная наука конституционно-го (государственного) права признает принцип народовластия в качестве основополагающего принципа формирования и функционирования государственных органов власти. Автор подчеркивает, что, в то же время ни в одном государстве мира он не внедрен в полной мере. «Пока не удастся обеспечить стопроцентное участие населения в управлении государственными делами, хотя и отсутствуют юридические ограничения на государственную власть. Так, результаты проводимых в последние годы демократических выборов показывают, что значительная часть населения Кыргызской Республики не проявляет интерес к процессам формирования органов государственной власти»²⁴³.

Предоставляя гражданам, право избирать и быть избранным, избирательное законодательство КР установило ограничения для определенной категории граждан: не могут избирать и быть избранными лица, чья судимость не снята или не погашена в установленном законом порядке (п.п. 3, 4 ст. 3)²⁴⁴.

ОАО «Учкун». - 2005. - 50 с.; Малабаев Б.Н. Орехов А.Д. Пособие для участников избирательного процесса (избирателям, наблюдателям, юристам, организаторам выборов, активистам политических партий и др.) / Сост. Б.Н. Малабаев, А.Д. Орехов. - Б.: 2007. - 42 с.; Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики. - Бишкек, 2004 г.; Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики. - Бишкек, 2001 г.

²⁴¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 / Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 22. - Б.: Изд-во ОАО «Эркин-Тоо». - 2007. - С. 291.

²⁴² Указ Президента Кыргызской Республики от 30 мая 2001 года № 177 / Б.: Изд-во ОАО «Учкун». 2001. - 58 с.

²⁴³ Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. - Б.: 2005. - С. 7.

²⁴⁴ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Респу-

В определенных случаях это может быть нарушением права граждан избирать (за нетяжкие преступления не следует лишать права голосовать). К такому мнению пришел Европейский суд по правам человека²⁴⁵.

Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов, рассматривая конституционно-правовую ответственность, выделяют следующие основные меры конституционно-правовой ответственности, применяемые к участникам избирательного процесса: освобождение от обязанностей члена избирательной комиссии по решению органа, назначившего (избравшего) его, в случае признания на основании представления соответствующей избирательной комиссии решением органа, назначившего или избравшего члена избирательной комиссии, систематически не выполняющим обязанности (п. 3 ст. 16 Кодекса о выборах); расформирование избирательной комиссии (п. 10 ст. 11); отказ от регистрации кандидата (п. 5 ст. 27); отмена регистрации кандидата (п. 1 ст. 56); предупреждение зарегистрированному кандидату; отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе (п. 12 ст. 40); удаление наблюдателей, иных лиц из помещения для голосования (п. 12 ст. 40); отмена решения избирательной комиссии, в том числе об итогах голосования, результатах выборов (пункты 2, 3 ст. 56; п. 6 ст. 9 Кодекса о выборах)²⁴⁶.

Д. Ошраунова отмечает, что выборы являются самой фундаментальной и уникальной характеристикой демократии. Мы разделяем точку зрения Д. Ошрауновой, которая, рассматривая законодательные основы выборов, анализируя итоги референдума 21 октября 2007 года, досрочные выборы депутатов в Жогорку Кенеш КР по пропорциональной системе, работу избирательных комиссий, соблюдение равных условий при проведении агитации делает следующие выводы и рекомендации²⁴⁷: Центральной избирательной комис-

сии о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158 / Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 22. - Б.: Изд-во ОАО «Эркин-Тоо». - 2007. - С. 158.

²⁴⁵ Бидильдасева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. - «Атлас Бишкек», 2007. - С. 44.

²⁴⁶ Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие / Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. - Б.: ОАО «Учкун». - 2005. - С. 10.

²⁴⁷ Ошраунова Д. Избирательные права // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. - Бишкек, 2008. - С. 82.

сии настоятельно рекомендуется публиковать официальные данные о результатах голосования в разрезе областей, районов; необходимо создание новой системы регистрации избирателей; исключить норму внесения в список избирателей на основании прописки, учитывая масштабную внутреннюю и внешнюю миграцию граждан республики; предусмотреть регистрацию на основании гражданства КР и наличия паспорта гражданина КР; в Кодексе о выборах КР необходимо предусмотреть ответственность конкретного органа за качество списков избирателей, требуется изменение существующей системы ГАС «Шайлоо»; Центральной избирательной комиссии необходимо обеспечить прозрачность и гласность всех процедур от начала и до завершения избирательного процесса (приглашать представителей СМИ, общественных организаций для наблюдения за процессом изготовления, распределения и передачи избирательных бюллетеней на избирательные участки, за наблюдением ввода данных об избирателях в систему ГАС «Шайлоо»); следует ввести норму, обязывающую избирательные комиссии всех уровней заполнять, передавать и принимать заполненные протоколы в присутствии наблюдателей от политических партий; необходимо провести независимую юридическую экспертизу на соответствие нового Кодекса о выборах в КР, принятого на референдуме в 2007 году, международным обязательствам ОБСЕ; ЦИК КР, как независимый институт по организации, обеспечению справедливых, свободных и открытых выборов и референдумов, ведущий беспристрастный контроль за исполнением закона всеми участниками избирательного процесса, должен обладать доверием всех участников выборов и не быть дополнительным органом власти (избрание членов ЦИК должно проходить на открытой конкурсной основе); ввести в Закон КР «О центральной избирательной комиссии» норму, обеспечивающую принятие ЦИКом положений, постановлений, соответствующих международным стандартам по проведению свободных, справедливых и прозрачных выборов и референдумов и запрещающих вынесение положений и постановлений, не соответствующих Кодексу о выборах в КР и Копенгагенскому документу от 1990 года; внести изменения и дополнения в действующий Кодекс о выборах в КР на основании поствыборных обсуждений между представителями власти, неправительственными

ми организациями, политическими партиями, международными организациями и их совместно выработанных предложений; все статьи в Кодексе о выборах в КР должны быть четкими и ясными для понимания и единого толкования; для обеспечения равного и всеобщего участия на выборах граждан КР ввести либеральную норму по включению граждан в основной список избирателей на основании гражданства КР и наличия паспорта КР; ввести институт долгосрочных наблюдателей, которые бы обеспечивали открытость и прозрачность избирательного процесса на всех его этапах²⁴⁸.

18 сентября 2007 года Жогорку Кенеш КР впервые принял конституционный Закон КР «О референдуме Кыргызской Республики», который был подписан Президентом КР 23 октября 2007 года²⁴⁹.

Подводя итоги, следует отметить, что в целом к оценке института референдума в КР сложно подойти однозначно.

Обойдя конституционные нормы, 21 сентября 1994 года Президент подписал Указ «О референдуме (всенародном голосовании) по поправкам к Конституции Кыргызской Республики». В соответствии с Указом на всенародное голосование выносились «две демократические поправки». Фактически данная формулировка скрывала истинное значение вносимых изменений. Они касались не двух вопросов, а пяти глав (3,4,5,6,8), более десяти статей и означали полный пересмотр Конституции КР²⁵⁰.

Конституционные новеллизации 1994, 1996, 1998, 2001, 2003 годов проходили в весьма сжатые сроки, характеризовались неясно сформулированными вопросами в бюллетене для голосования, созданием конституционных совещаний, формируемых самим президентом, с привлечением административного ресурса и манипуляцией выборами. Все конституционные изменения и дополнения были проведены с нарушением конституционных норм²⁵¹.

²⁴⁸ Ошракунова Д. Избирательные права // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 82

²⁴⁹ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.

²⁵⁰ Укушев М. Кризис конституционной законности в Кыргызстане // Res Publica, 6 октября 1994. – С. 7.

²⁵¹ Шукуралиева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан. // Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. SA & CC Press. Швеция. - 2007. - № 6(54). - С. 13 - 16.

21 октября 2007 года в Кыргызстане прошел референдум по принятию новой редакции Конституции КР и нового проекта Кодекса о выборах в КР. В этой связи отмечается, что «действующее законодательство о референдуме содержит нормы, позволяющие манипулировать итогами голосования, и возможность сфальсифицировать результаты голосования, что негативно влияет на степень доверия к результатам референдума». Кроме того, – отмечается, что «сжатый период сроком в один месяц, данный для подготовки и организации всеобщего референдума, не дал возможности избирателям страны в достаточной мере обсудить новые нормы, введенные проектами Конституции и Кодекса о выборах. Венецианская комиссия в своем Заключении о конституционной ситуации в КР отметила: «Нельзя ожидать, что граждане изучат такой детальный закон, особенно если они не имеют никакого другого выбора, как принять или отклонить его в целом. Кроме того, это делает изменения к кодексу излишне трудными. Уже после референдума выяснилось, что многие нормы Кодекса о выборах интерпретировались участниками голосования по-разному, в том числе и ЦИК, в частности норма о 0,5 – процентном барьере, что не могло не повлиять на результаты голосования»²⁵².

А.Акаев называл все референдумы «референдумами о доверии президенту»²⁵³. Он понимал, что «это были его, президента, референдумы, инициированные, назначенные им, решения которых всегда одобряли президентские проекты. Ловко используя этот неоднозначный политический институт, президент перекладывал ответственность за судьбоносные решения в стране на плечи народа и выходил победителем в противостоянии с парламентом страны. Однако мартовские события 2005 года показали, что злоупотреблять народным доверием и перекладывать на него ответственность опасно: народ говорит «да» на референдумах, надеясь на улучшение в жизни, но потом бунтует против власти, когда этого не случается»²⁵⁴.

Согласие населения при проведении референдума, в ряде случаев «носит, как, например, при утверждении конституции, в большей степени церемониальный, нежели реальный характер. Часто результаты

²⁵² Ошракунова Д. Избирательные права // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год – Бишкек, 2008. – С. 73.

²⁵³ Акаев А. Памятное десятилетие. Бишкек: «Учкун», 2001, С. 234.

²⁵⁴ Искакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. Проблемы и мнения // Право и предпринимательство. Бишкек: № 1, март 2006. – С. 15.

референдума в значительной мере зависят от СМИ, которые имеют реальную возможность повлиять на мнение своей аудитории»²⁵⁵.

«Какой быть Конституции, должен решать народ, а по его воле – Жогорку Кенеш. Надо прекратить практику проведения всенародных референдумов с такой постановкой вопросов, которая позволяет манипулировать мнением людей в интересах тех, кто такие референдумы инициирует»²⁵⁶.

В Законе КР «О референдуме в Республике Кыргызстан» 1991 года и в конституционном Законе КР «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года не была установлена правовая ответственность за неисполнение решения референдума.

В Основном Законе Кыргызстана необходимо установить конституционные ограничения в связи с необходимостью подготовки к проведению референдума, решением множеств организационно-правовых вопросов, требующих от комиссий по проведению референдума всех уровней значительных усилий и времени. Референдум вовлекает основную массу избирателей, которые должны проанализировать большой объем информации, чтобы быть готовыми сделать осознанный выбор.

Поскольку референдум является важнейшим комплексным правовым институтом непосредственной демократии, входящим в систему народовластия, необходимо четко закрепить в Конституции и соответствующих законах КР правовое регулирование всех этапов осуществления референдума, а также установить меры наказания за неисполнение или за несвоевременное исполнение решений референдума.

Институт референдума – государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регламентирующих основания, порядок и формы этого свободного волеизъявления граждан в пределах, установленных конституцией.

Референдум как политико-правовой, государственно-правовой институт, является высшим непосредственным выражением суверенитета народа, осуществляемым путем прямого волеизъявления граждан, важнейшим институтом непосредственной демократии, входящий в систему народовластия.

Итак, проведенное исследование позволяет сделать выводы: основными причинами политической пассивности электората явля-

²⁵⁵ Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 136.

²⁵⁶ Из телевизионного обращения и.о. Президента, Премьер-министра Кыргызской Республики К. Бакиева. // Лица. – № 28. – 2007. – 4 окт.

ются: утрата веры в свои силы и возможности что-либо изменить, которая возникает, когда участие в политической жизни не оправдывает надежд человека. Для таких людей отказ от участия в политическом процессе является формой протеста; разочарование в политике, возникшее в результате пресыщения политической информацией, нежелание ввязываться в политическую игру и быть объектом манипуляции; отсутствие интереса.

Итак, мы рассмотрели выборы и институт референдума, входящий во вторую группу институтов непосредственной демократии системы народовластия. Далее рассмотрим институт президентуры Кыргызстана.

4.3.2. Место и роль Президента Кыргызской Республики в системе народовластия

В условиях формирования в КР правового государства особое значение приобретают проблемы системы народовластия, организации государственной власти, ведущее место в которой занимает институт Президента КР.

На вершине в системе народовластия, государственной власти находится глава государства (монарх, президент)²⁵⁷.

Законодательство о конституционно-правовых основах избрания Президента, депутатов Жогорку Кенеша и местных кенешей, конституционно-правовом статусе, функциях и полномочиях, ограничениях, их конституционно-правовой ответственности составляют Конституция,²⁵⁸ Кодекс КР о выборах в КР²⁵⁹ и др.

²⁵⁷ Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.; 100 великих правителей XX века. Авторы-составители Островцов А.А., Островцова М.А. М.: Мартин, 2000. – 480 с.

²⁵⁸ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года № 157 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. –103 с.

²⁵⁹ Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158), ОАО «Кыргызполиграфкомбинат», Бишкек.: 200. – 292 с.

Президент КР является: главой государства, высшим должностным лицом КР; символом единства народа и государственной власти; гарантом Конституции КР; гарантом права и свобод человека и гражданина; определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент КР обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность²⁶⁰.

Рассмотрим конституционно-правовую регламентацию выборов Президента КР.

1. Конституция Кыргызской Республики содержит предписания по ряду вопросов, касающихся выборов Президента.

Согласно Конституции КР Президентом может быть избран гражданин КР не моложе 35 лет и не старше 65 лет, владеющий государственным языком и проживающий в республике в совокупности не менее 15 лет. Не может быть избран Президентом гражданин, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке. Число кандидатов на пост Президента не ограничивается. Кандидатом в Президенты может быть зарегистрировано лицо, собравшее не менее 50 тысяч подписей избирателей (ст.44). Порядок выборов Президента определяется Кодексом КР о выборах в КР. В соответствии с Кодексом КР о выборах в КР, Президентом может быть избран гражданин КР, владеющий государственным языком (ст. 61).

Конституции зарубежных государств также содержат предписания по ряду вопросов, касающихся выборов Президента. Например, согласно Конституции Мексики, чтобы стать Президентом, необходимо: быть мексиканским гражданином по рождению от родителей – мексиканцев по рождению – и обладать правоспособностью и дееспособностью; достичь к моменту выборов 35 лет; проживать в стране в течение одного года, предшествующего дню выборов; не иметь духовного звания и не быть служителем какого-либо религиозного культа; не состоять на действительной военной службе в те-

²⁶⁰ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года № 157 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. –103 с.

чение шести месяцев до дня выборов; не быть Государственным секретарем или заместителем Государственного секретаря, начальником или главой административного департамента, Генеральным прокурором Республики либо губернатором Штата или освободить указанные должности не менее чем за шесть месяцев до дня выборов; не подпадать под действие ограничений, предусмотренных ст. 83. Статья 83 Конституции Соединенных Штатов Мексики гласит: «Президент вступает в должность 1 декабря и занимает ее в течение 6 лет. Гражданин, будучи избранным путем народных выборов или назначенным в качестве временного исполняющего обязанности Президента, либо в качестве заместителя Президента, ни в коем случае и ни под каким предлогом не может вновь занять эту должность»²⁶¹.

Наряду с другими ограничениями, на должность Президента Индии не может быть избрано лицо, занимающее какую-либо оплачиваемую должность в органах Правительства Индии либо Правительства любого Штата, а также любых местных или иных властей, находящихся под контролем любого из упомянутых Правительств (ст. 58 Конституции Индии)²⁶². В этом плане, к сожалению, Конституция КР не содержит аналогичных ограничений, по отношению к кандидатам в президенты. Очевидно, что шансов на успех, по сравнению с другими кандидатами, больше у действующего главы государства, баллотирующегося на пост Президента, на второй президентский срок. Президент КР на период осуществления своих полномочий приостанавливает свою деятельность в политических партиях и организациях до начала новых выборов Президента (п. 3 ст. 45 Конституции КР).

2. Срок, на который избирается президент в разных зарубежных странах различный. Так, например, в США, Румынии, Монголии президент избирается на 4 года; в Словакии, Индии, ФРГ, Польше – 5 лет; в Финляндии, России, Австрии – 6 лет; в Ирландии, Турции – 7 лет.

Президент Кыргызстана избирается на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом более двух сроков подряд (ст. 69 Конституции КР).

3. Президенты в зарубежных странах избираются: парламентом (Чехия) непосредственно населением, специально созданным органом (Италия), или же выборщиками (США). Следует отметить, что порядок избрания президента в США полностью регламентирован в Конституции США²⁶³. Выборы Президента КР, являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

4. В текстах конституций зарубежных стран обращают на себя внимание различные формулировки, относящиеся к количеству голосов, необходимых для избрания президента в этих странах. Так, например, «Президент республики избирается абсолютным большинством поданных голосов» (ст. 7 Конституции Франции)²⁶⁴. В Конституции Болгарии установлено: «Избранным является кандидат, получивший более половины действительных голосов, при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей» (п. 3 ст. 93)²⁶⁵.

В Кыргызстане выборы Президента считаются состоявшимися, если в них приняло участие более 50 % избирателей, включенных в списки избирателей. Избранным считается кандидат на пост Президента, набравший в первом туре голосования свыше половины голосов всех избирателей, принявших участие в выборах (п. 3 ст. 65 Кодекса КР о выборах в КР).

5. В конституциях зарубежных стран по-разному решается вопрос о контроле за законностью выборов президента. В Польше действительность выборов президента Республики подтверждается Верховным судом (ст. 129 Конституции Польши)²⁶⁶. В Румынии право следить за соблюдением процедуры избрания Президента Румынии и подтверждать результаты выборов принадлежит Конституционной Палате (абз. «г» ст. 144 Конституции Румынии)²⁶⁷.

²⁶¹ США. Офис Президента. <http://www.whiteho/ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

²⁶² Франция. Президент. <http://www.elysee.fr/ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

²⁶³ Болгария. Президент. <http://www.president./ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

²⁶⁴ Польша. Президент. <http://www.president./ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

²⁶⁵ Румыния. Президент. <http://www.president./ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

²⁶¹ Мексика. Президент. <http://www.president/ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>
²⁶² Индия. Президент. <http://ifa.nic.in./rb/ГосударственныйИнтернетПортал>
2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

В Кыргызстане результаты выборов Президента должны быть подтверждены Конституционным судом не позднее 7 дней после их окончания. Конституционный суд рассматривает решение Центральной избирательной комиссии об определении результатов выборов, основанное на протоколах областных, Бишкекской, Ошской городских избирательных комиссий, и дает заключение о конституционности выборов Президента. Заключение Конституционного суда о конституционности выборов Президента оглашается Председателем Конституционного суда, и избранный Президент в течение 30 дней приносит присягу народу Кыргызстана в присутствии депутатов Жогорку Кенеша. Официальное опубликование результатов выборов Президента осуществляется Центральной избирательной комиссией в средствах массовой информации в течение 3 дней после дачи Конституционным судом заключения о конституционности выборов Президента. Центральная избирательная комиссия регистрирует избранного Президента и при вступлении в должность Президента выдает удостоверение об избрании Президентом, знаки отличия – нагрудный знак и Штандарт (флаг) Президента с выгравированными фамилией, именем и отчеством Президента и датами срока его полномочий. В случае непринесения в установленные сроки присяги избранным Президентом Центральная избирательная комиссия организует процедуру вступления в должность Президента (ст. 68 Кодекса КР о выборах в КР). Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовую регламентацию выборов Президента в КР.

Новеллой явилось то, что впервые в статье 44 Конституции КР в редакции от 23 октября 2007 года установлено: «Президентом не может быть избран гражданин, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке»²⁶⁸. Следует отметить, что во всех вариантах Конституций КР (1993, 1996, 1998, 2003, 15 января 2007 и 23 октября 2007 годов) было установлено, что Президент КР избирается на пять лет (ст.ст. 43).

В 1991 году на первых выборах в независимом Кыргызстане победил А.Акаев. За него отдали свои голоса свыше 95 % избирателей.

²⁶⁸ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек. - 2007. № 21. - С. 70.

Он был единственным кандидатом на пост главы государства и на момент выборов он уже занимал пост Президента КР.

В 1995 году А.Акаев повторно выдвинул свою кандидатуру, имея двух конкурентов – А. Масалиева и М. Шеримкулова. Выборы 1995 года впервые стали альтернативными. А.Акаев получил 71 % голосов избирателей.

В 2000 году А. Акаев, на основании положительного решения Конституционного суда, выдвинулся в третий раз. Выборы 2000 года отличались большим накалом страстей. На высший государственный пост баллотировался один из политиков – Ф. Кулов. Выборы 2000 года вызвали серьезную критику со стороны западных наблюдателей и местных правозащитников, которые отметили широкое использование административного ресурса.

В результате «тюльпановой революции» выборы в 2005 году назначили на несколько месяцев раньше, чем они должны были состояться. На пост Президента баллотировался К. Бакиев, который занимал главную государственную должность, возглавляя правительство и являясь и.о. президента страны. К. Бакиев выступал на выборах в тандеме с Ф. Куловым. Бакиев К.С. получил на выборах 88 % голосов избирателей.

Несколько президентов стран СНГ путем референдумов узаконили повторное пребывание на своих постах (Туркменистан, Узбекистан, Казахстан)²⁶⁹.

Аналогичная попытка была инициирована и в КР в 1995 – 2005 гг. Так, Законодательным собранием Жогорку Кенеша КР 20 сентября 1995 года было принято постановление «Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года». В данном постановлении отмечалось, что: «Законодательное собрание Жогорку Кенеша КР рассмотрев обращение инициативных групп по продлению полномочий Президента до октября 2001 года отмечает, что Конституцией КР, гарантом которой является глава государства однозначно, конкретно и четко определен механизм избрания Президента на 5-летний срок и предложение инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики является противозаконным».

²⁶⁹ Кудряченко А.И. Указ. Статья. М.; 1998. – С. 102.

Руководствуясь статьями 1, 7, 43, 44 Конституции КР, статьей 1 Закона "О выборах Президента Кыргызской Республики" и статьями 9, 15 Закона "О референдуме в Кыргызской Республике", Законодательное собрание Жогорку Кенеша КР постановило: "1. Предложение инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года отклонить как противоречащие Конституции и законодательству. 2. О принятом решении проинформировать представителей инициативных групп. 3. Данное постановление опубликовать в средствах массовой информации"²⁷⁰.

26 сентября 1995 года было принято постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР по аналогичному вопросу, где уже отмечалось: "Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, рассмотрев обращение инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года, отмечает, что в связи с Заявлениям Президента Кыргызской Республики об истечении сроков его полномочий и предложением провести выборы Президента Кыргызской Республики не позднее декабря 1995 года, имеется возможность принятия иного решения по вопросу, предложенному в требовании о проведении референдума". В связи с изложенным, руководствуясь пунктом 2 части второй статьи 15 Закона КР "О референдуме в Кыргызской Республике" от 28 июня 1991 года, Собрание народных представителей Жогорку Кенеша КР постановляет: "Рассмотреть вопрос о назначении выборов Президента Кыргызской Республики"²⁷¹.

Постановлением Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 22 сентября 1995 года "О назначении выборов Президента Кыргызской Республики"²⁷² выборы Президента КР были назначены на воскресенье 24 декабря 1995 года. 27 декабря 1995 года в Конституционный суд КР поступило постановление Центральной комиссии по вопросам и проведению референдумов КР "Об итогах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года".

²⁷⁰ Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года" от 26 сентября 1995 года, З № 198-1.

²⁷¹ Постановление Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26 сентября 1995 года, П № 155-1.

²⁷² Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики "О назначении выборов Президента Кыргызской Республики" от 22 сентября 1995 г., З № 200-1

Конституционный суд КР поступило постановление Центральной комиссии по вопросам и проведению референдумов КР "Об итогах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года". Центральная комиссия подвела итоги выборов Президента КР, состоявшихся 24 декабря 1995 года в соответствии с Законом "О выборах Президента Кыргызской Республики". На основании статьи 16 Закона КР "О выборах Президента Кыргызской Республики" и протоколов окружных избирательных комиссий Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР установила: общее число граждан КР, включенных в избирательные списки – 2254348; число избирателей, принявших участие в голосовании 1943077 граждан (86,9%). За А. Акаева проголосовало – 1391114 чел., против – 508046 чел.; за А. Масалиева – 474547, против 1424613 чел.; за М. Шеримкулова – 33499, против – 1865661 чел. На основании статьи 16 Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики" Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР решила: "Считать А. Акаева избранным Президентом Кыргызской Республики. Согласно статье 45 Конституции Кыргызской Республики передать данное постановление в Конституционный суд КР для подтверждения результата выборов Президента Кыргызской Республики".

Конституционный суд КР, рассмотрев (28 декабря 1995 года) итоги выборов Президента КР 24 декабря 1995 года, решил: "1. Дать заключение: результаты выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года, изложенные в постановлении Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 27 декабря 1995 года подтвердить. 2. Избрание Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года признать правомерным. 3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента принятия, обязательно к исполнению всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами Кыргызской Республики"²⁷³.

Таким образом, в результате состоявшихся выборов 24 декабря 1995 года был избран первый Президент КР, в соответствии с Конституцией КР, принятой в 1993 году.

²⁷³ Решение Конституционного суда Кыргызской Республики "О результатах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года" от 28 декабря 1995 года.

Вопрос о правомочности первого экс-президента КР баллотироваться на высший государственный пост широко дискутировался в СМИ весной 1998 года. В апреле 1998 года три депутата Собрания народных представителей и Законодательного собрания Жокорку Кенеша КР – В. И. Диль, Е.Д. Исмаилов и Б.Х. Гогаев направили в адрес Конституционного суда КР ходатайство с просьбой рассмотреть данный вопрос. Обратиться депутатов с заявлением в Конституционный суд попросила Ассамблея народа Кыргызстана, после принятия 3 марта 1998 года на заседании Президиума Совета Ассамблей обращения в Конституционный суд “О праве баллотироваться на пост Президента КР на предстоящих президентских выборах 2000 года Президентом КР Акаева А.”²⁷⁴. Таким образом, А.Акаев был вновь избран Президентом республики в 2000 г. Однако, на наш взгляд, это было нарушением Конституции, несмотря на решение Конституционного суда КР, поскольку в реальности он возглавлял государство в течение 15 лет (3 срока подряд), что было запрещено Основным Законом Кыргызстана. В 2005 году он также намеревался избраться на очередной президентский срок, но «мартовские» события изменили ход истории. В 2005 году Президентом КР был всенародно избран К.С. Бакиев.

В июле 2009 года, опять досрочно, развернулась борьба за пост главы государства. Альтернативность выборов обеспечили А. Атамбаев, Т. Сариев, Ж. Назаралиев, Т. Уметалиева и Н. Мотуев. За выборами в Кыргызстане наблюдали 516 иностранных граждан из 48 стран мира. Явка избирателей на выборы составила 70–75 %²⁷⁵. Кандидаты в президенты А. Атамбаев и Ж. Назаралиев сняли свои кандидатуры непосредственно в день выборов, огорчив, а местами и разозлив не только своих наблюдателей на участках, но и самих избирателей.

Конституционный суд Кыргызстана вынес заключение о признании результатов выборов президента и их соответствии Основному закону страны. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов 27 июля 2009 года направила в Конституционный суд все результаты президентской кампании. Согласно Кодексу о выборах, КС КР должен был подтвердить их не позднее семи дней после окончания дня голосования.

Конституционный суд, рассмотрев переданные из ЦИК материалы, основанные на протоколах областных, Бишкекской и Ошской городских избирательных комиссий, вынес свое заключение о конституционности выборов президента страны.

Действующий глава государства К.Бакиев, уже признанный победителем, на выборах получил 76,12 процента голосов (1 миллион 772 тысячи 849 человек).

По данным ЦИК КР, второе место занял единый кандидат от оппозиции, лидер Социал-демократической партии А. Атамбаев – 8,41 процента (195 тысяч 973 человека). Далее следуют лидер партии «Ак-Шумкар» Т.Сариев (6,74 процента – 157 тысяч 5 голосов), глава Ассоциации НПО и НКО Т.Уметалиева (1,14 процента) и лидер движения «Жоомарт» Н. Мотуев (0,93 процента). Замкнул список доктор Ж. Назаралиев (0,83 процента). Против всех, по данным ЦИК, проголосовали 4,66 процента избирателей (108 тысяч 537 человек), принявших участие в выборах.

Как отмечает Центризбирком КР, всего в голосовании приняли участие 79,1 процента избирателей (2 миллиона 329 тысяч 115 человек), зарегистрированных в республике.

В целом анализ показал необходимость дальнейшего совершенствования избирательной системы в КР, повышение правового уровня электората. Присутствие административного ресурса, в той или степени при проведении выборов также является проблемой. Автор был свидетелем использования административного ресурса, в ходе непосредственного участия в мероприятиях по выборам главы государства в 1995 и 2000 годах, работая в Администрации Президента КР. Административный ресурс присутствовал, в некоторой степени, при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша КР в 2007 году²⁷⁶.

В современном мире, в частности в странах СНГ заметно усиливается власть президентов. Президентская власть – «власть, которой президент в той или иной стране наделен по конституции, а также в соответствии с дополнительными полномочиями»²⁷⁷. Сегодня президентская власть в Кыргызстане заметно расширилась.

²⁷⁴ <http://www.24.kg/election> Выборы - 2009.

²⁷⁷ Халипов В.Ф. Наука о власти. Крагиология: Учебное пособие. – М.: ОСЬ-89, 2008. – С. 222.

²⁷⁴ Оторбаева А. Вопрос на засыпку. Вечерний Бишкек, 11 мая 1998 - С. 4.

²⁷⁵ <http://www.24.kg/election>. Выборы - 2009.

Важное место среди полномочий и обязанностей главы государства занимает конституционно-правовая ответственность президента.

Проблемам конституционно-правовой ответственности в РФ посвящены работы А.Ю. Александрова²⁷⁸, В.А. Виноградова²⁷⁹, Л.В. Забровской²⁸⁰, Н.М. Колосовой²⁸¹, А.А. Кондрашева²⁸², А.В. Нестеренко²⁸³ и других.

Проблемы конституционно-правовой ответственности Президента КР, органов государственной власти, должностных лиц в отечественной юридической науке до настоящего времени еще не изучены или разработаны в недостаточной степени. Как ранее мы отметили, имеются труды по конституционно-правовой ответственности в КР Р.Ш. Азыгалиева и Ч.К. Ботоевой.

Весь мир стал свидетелем первой в истории современной России добровольной отставки Президента Б.Н. Ельцина 31 декабря 1999 года. После двух конституционных 4-летних сроков ушел в отставку по истечении полномочий Президент РФ Путин В.В.

Действительно, «если конституция не закрепляет в качестве основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности невыполнение президентом своих конституционных обязанностей, то она, несомненно, допускает вседозволенность в деятельности президента» отмечает Н.М. Колосова.

Нам импонирует точка зрения о том, что освобождение президента от ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей, с юридической точки зрения, означает, что все то, что

²⁷⁸ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.

²⁷⁹ Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дис. ... доктора юридических наук. М., 2005. – 307 с.

²⁸⁰ Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты. Автореф. дис. ... канд. Юрид. наук. М., 2003. – 26 с.

²⁸¹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

²⁸² Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Фристь, 2006. – 345 с.

²⁸³ Нестеренко А.В. Граждане Российской Федерации как субъекты конституционной ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: 2001. – 279 с.

сказано в конституции о функции президента, его задачах, компетенции и правоспособности, все то, о чем говорится в присяге президента. – громкие, но, к сожалению, пустые слова»²⁸⁴.

В США Президент, согласно ст. II разд. 4 Конституции, подлежит импичменту даже по обвинению в совершении проступков (Президент Б. Клинтон чуть было не лишился своего поста за лжесвидетельство). В Польше основанием ответственности Президента является нарушение Конституции, закона или совершение преступления (ст. 145 Конституции). Австрийская Конституция в качестве оснований ответственности Президента выделяет нарушение им Конституции (ст. 142). Согласно Конституции Италии основанием ответственности Президента является совершение им государственной измены и посягательство на Конституцию (ст. 90)²⁸⁵.

Конституция КР от 23 октября 2007 года предусматривает *три* случая досрочного прекращения полномочий Президента КР. Полномочия Президента могут быть прекращены досрочно в результате отставки по его заявлению, отрешения его от должности в предусмотренном настоящей Конституцией порядке, а также при невозможности осуществления полномочий по болезни или в результате его смерти (п. 1 ст. 50). При невозможности осуществления Президентом своих обязанностей по болезни Жогорку Кенеш на основании заключения создаваемой им государственной медицинской комиссии принимает решение о досрочном освобождении Президента от должности не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша (п. 2 ст. 50).

В связи с внесенными поправками в Конституцию КР от 18 февраля 2003 года была предусмотрена отставка Президента по его заявлению, сделанному им на заседании Жогорку Кенеша КР (п. 1 ст. 50).

Также в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года установлено, что Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в государственной измене или совершении иного, особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением Генеральной прокуратуры о

²⁸⁴ Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 215.

²⁸⁵ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общей ред. Л.А. Окунькова. М.: – 2001.

наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного суда КР о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (п. 1 ст. 51).

Решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе большинства от общего числа его депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем (п. 2 ст. 51). Ранее в Конституции КР от 18 февраля 2003 года указывалась необходимость подтверждения заключением Конституционного суда КР (ст. 51 п. 1).

Мы согласны с мнением Р.Ш. Азыгалиева, что из этих трех случаев мерой конституционно-правовой ответственности Президента можно считать только его отрешение от должности, поскольку два других случая таковым не являются в силу того, что они не связаны с нарушением конституционных норм и используется им как его право. Считаем некорректным положение о том, что «Президент Кыргызской Республики может быть отрешен от должности», поскольку в данном случае появляется возможность двоякого его толкования – «может быть отрешен», а «может и не быть отрешен»²⁸⁶. В итоге не достигаются предусмотренные Конституцией цели.

В редакции Конституции КР от 21 октября 2007 года появилась одна статья, содержащая норму, в соответствии с которой решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее трех четвертых голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в *трехмесячный срок* (в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года был установлен двухмесячный срок) после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенешем КР не будет принято, обвинение считается отклоненным (п. 3 ст. 51). Выборы нового Президента при этом должны быть проведены в трехмесячный срок с момента прекращения полномочий Президента (п. 1 ст. 52).

В данном случае процедура отрешения от должности Президента КР носит достаточно сложный характер. В целом статья 51 Кон-

²⁸⁶ Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 83.

ституции КР демонстрирует невозможность ее фактической реализации до тех пор, пока не будет изменена конституционная норма и формулировка оснований отрешения от должности Президента КР.

Мы разделяем мнение А.Ю. Александрова, который утверждает, что «При рассмотрении вопросов конституционной, публично-правовой, федеративной ответственности, то есть тех видов *ответственности*, которые в той или иной степени содержат в себе политические составляющие, особенно важна исключительная тщательность в разработке процедур их применения, четкость разграничения требований законности и интересов целесообразности»²⁸⁷.

Именно Президент КР должен обеспечивать единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их конституционно-правовую ответственность перед народом.

Таким образом, на основании анализа конституционно-правовой регламентации и практики выборов Президента КР можно сделать следующие выводы: Конституция КР не содержит реальных и действенных ограничений в отношении кандидатов в президенты, представляющих равные условия для них, как например, в Мексике и Индии др.; из трех случаев, установленных в Конституции КР, мерой конституционно-правовой ответственности Президента следует считать только его отрешение от должности, поскольку два других случая таковым не являются в силу того, что они не связаны с нарушением конституционных норм и используется им как его право; некорректным является положение о том, что «Президент может быть отрешен от должности ...», поскольку в данном случае появляется возможность двоякого его толкования – «может быть отрешен», а «может и не быть отрешен». В итоге не достигаются предусмотренные Конституцией цели; процедура отрешения от должности Президента КР носит достаточно сложный характер. В целом статья 51 Конституции КР демонстрирует невозможность ее фактической реализации до тех пор, пока не будут изменены конституционная норма и формулировка оснований отрешения от должности Президента КР. Что касается функций и полномочий Президента КР, следу-

²⁸⁷ Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Калуга: КФ МГЭИ, 2003. – С. 3.

ет отметить, что на наш взгляд, он имеет очень широкие, неограниченные функции и полномочия. Фактически он так же или иначе назначает всех членов правительства, первых руководителей республиканских, областных, районных, городских органов государственного управления, их первых заместителей, судов, центральных органов центральной власти и т.д. Более того, Президент КР самостоятельно назначает и освобождает руководителей государственных органов, вводящих вопросы обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел. Таким образом в Кыргызстане сформировалась президентская власть. Мы полагаем, что в КР должна быть президентская форма правления, но с разумно ограниченными функциями и полномочиями. Президент КР должен прежде всего обеспечивать единство и преемственность государственной власти. Далее мы рассмотрим конституционно-правовую регламентацию выборов в высший представительный орган КР.

4.3.3. Жогорку Кенеш (Парламент) как высший представительный орган Кыргызской Республики

В данном разделе мы рассмотрим конституционно-правовые основы избрания депутатов, их статуса, полномочий Жогорку Кенеша КР, конституционно-правовой ответственности депутатов и Жогорку Кенеша КР.

Законодательство о конституционно-правовых основах избрания депутатов, конституционно-правовом статусе и полномочиях депутатов Жогорку Кенеша КР, ограничениях, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша КР составляют Конституция КР²⁸⁸, Кодекс КР о выборах в КР²⁸⁹, Закон КР «О статусе дпу-

²⁸⁸ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года № 157 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. –103 с.

²⁸⁹ Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принят референдумом (всенародным голосованием) 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158). ОАО «Кыргызполиграфкомбинат», Бишкек.: 200- – 292 с.

тата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»,²⁹⁰ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 января 2005 года № 267 (в редакции Закона КР «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 15 декабря 2008 года № 262)²⁹¹.

Жогорку Кенеш КР является: представительным органом; осуществляет законодательную власть; осуществляет контрольные функции в пределах своих полномочий.

Приступим к рассмотрению конституционно-правовой регламентации выборов в высший представительный орган – Жогорку Кенеш КР.

1. Все конституции зарубежных государств закрепляют структуру парламентов. Так, например Парламент в Грузии состоит из двух палат. Парламент Франции также состоит из двух палат – из Национального Собрания и Сената. Федеральное Собрание России состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы²⁹². Парламент Казахстана состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе²⁹³. В Армении, Словакии, Финляндии, Турции, Болгарии, Дании – конституции устанавливают однопалатную структуру парламента. Анализ регламентации избирательной системы в конституциях зарубежных стран показал, что закрепление в конституциях структуры парламента является юридическим фактом, который обуславливает всю избирательную систему государства.

Однопалатный Жогорку Кенеш КР состоит из 90 депутатов, избираемых сроком на пять лет по партийным спискам. Депутатом

²⁹⁰ Закон о статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 декабря 2008 года № 267 /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2008. № 25. –68 с.

²⁹¹ Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" (в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 15 декабря 2008 года № 262) // "Эркин-Тоо" от 18 января 2005 года № 4-5.

²⁹² Конституция Российской Федерации // Российская газета № 7. – 2009. – 21 янв.

²⁹³ Конституция Республики Казахстан. Астана. – «Елорда». – 2008. – 55 с.

Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики не моложе 25 лет, обладающий избирательным правом. Не может быть избран депутатом Жогорку Кенеша гражданин, имеющий судимость за совершение преступления, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке.

2. Конституции зарубежных стран устанавливают различные свойства избирательного права. В некоторых зарубежных государствах конституция предусматривает возможность отзыва депутата. Так, например, депутат Национального Собрания Вьетнама отзывается избирателями или Национальным Собранием, если он утратил доверие народа, стал недостойн этого доверия (ст. 7 Конституции Вьетнама)²⁹⁴. Закрепление в конституции такого свойства избирательного права граждан, как отзыв избранных депутатов парламента, означает по существу предоставление возможности избирателям исправить допущенную ими во время выборов ошибку. Вне сомнений, это укрепляет народовластие и демократизм избирательной системы. Мы полагаем, что наличие аналогичной нормы укрепило систему народовластия в нашей стране.

Граждане Кыргызской Республики избирают Президента, депутатов Жогорку Кенеша, депутатов местных кенешей. Выборы являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 6 ст. 1).

3. Конституция Кыргызстана, равно как и все конституции зарубежных государств, регламентирует активное и пассивное избирательное право граждан (право избирать и право быть избранными). Граждане Кыргызской Республики имеют право: участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме в порядке, предусмотренном конституционным законом (п. 1 ст. 23). Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет (п. 6 ст. 1).

4. Конституция Кыргызстана не признает в качестве субъектов конституционного права национальные и этнические меньшинства,

²⁹⁴ Вьетнам. Президент. <http://www.president.gov.vn>/Государственный Интернет Портал 2008-Президенты в Интернет. <http://rus.gov.kg>

проживающие на территории республики. Однако они достаточно представлены в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Тем не менее, национальные и этнические меньшинства, проживающие в Кыргызстане, являются участниками народной власти. Нам представляется, что необходимо учесть опыт Казахстана и внести в Конституцию Кыргызстана соответствующую норму, позволяющую обеспечить соответствующее представительство национальных и этнических меньшинств в парламенте Кыргызстана. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан 15 депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества (п. 2 ст. 50 Конституции Республики Казахстан).

5. Кроме активного и пассивного избирательного права, конституции зарубежных государств закрепляют за гражданами целый ряд других прав и свобод, в том числе и политические. Так, в Конституции Кыргызстана закреплены следующие конституционные права и свободы граждан: каждый имеет право: на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; на обращение в суд с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением и распространением ложной информации (ст. 14).

Граждане КР имеют право: на объединения; их объединения вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных и ограниченных настоящей Конституцией и законами КР (ст. 21); участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения; избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме в порядке, предусмотрен-

ном конституционным законом. Граждане Кыргызской Республики по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам вправе проводить народные курултай, являющиеся исторической традицией кыргызов. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций (ст. 23).

Граждане Кыргызской Республики имеют право мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикеты при условии предварительного уведомления органов государственной власти или органов местного самоуправления. Порядок и условия их проведения определяются законом (ст. 25). Граждане Кыргызской Республики имеют право на забастовку. Порядок и условия проведения забастовок определяются законом (ст. 30).

6. Конституции зарубежных государств четко определяют сроки проведения выборов в высший представительный орган, при всех обстоятельствах, которые конституции предусматривают. Полномочия государственных органов, касающиеся проведения выборов, становятся обязанностями. Также путем точного конституционного определения сроков проведения выборов обеспечивается самостоятельное, не зависящее от каких-либо субъективных факторов, функционирование избирательной системы. Например, Конституции Турции, Казахстана устанавливают порядок проведения промежуточных выборов депутатов.

В Кодексе КР о выборах в КР также установлено, что очередные выборы в Жогорку Кенеш назначаются Президентом не ранее чем за 75 календарных дней и не позднее чем за 60 календарных дней до дня выборов и проводятся в первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который был избран Жогорку Кенеш предыдущего созыва. В случаях и порядке, предусмотренными Конституцией, Президент назначает досрочные выборы депутатов Жогорку Кенеша с тем, чтобы вновь избранный Жогорку Кенеш собрался на свое первое заседание не позднее чем через 60 рабочих дней со дня назначения досрочных выборов. При досрочных выборах сроки избирательных действий, установленные настоящим Кодексом, сокращаются на треть. Указ Президента КР о назначении дня выборов депутатов Жогорку Кенеша должен быть официально опубликован в средствах массовой информации в течение трех календарных дней

со дня подписания Указа. В случае, если Президент не назначит выборы депутатов Жогорку Кенеша в сроки, указанные в пунктах 3 и 4 настоящей статьи, выборы депутатов Жогорку Кенеша считаются назначенными. Центральная избирательная комиссия в течение двух календарных дней официально публикует в средствах массовой информации дату проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша и проводит выборы в сроки, установленные настоящим Кодексом (ст. 69 Кодекса КР о выборах в КР). В ходе выборов используется автоматизированная информационная система «Шайло» (ст. 49 Кодекса КР о выборах в КР).

По Конституции КР полномочия депутата Жогорку Кенеша прекращаются одновременно с прекращением полномочий Жогорку Кенеша. Полномочия депутата Жогорку Кенеша, помимо основания, предусмотренного в пункте 1 настоящей статьи, прекращаются досрочно в случаях: подачи им письменного заявления о сложении депутатских полномочий; выхода из гражданства, утраты гражданства либо приобретения иного гражданства; перехода на работу или неоставления им работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий; признания выборов недействительными; выезда на постоянное жительство за пределы КР; признания депутата судом недееспособным; вступления в законную силу решения суда об объявлении его безвестно отсутствующим или умершим, смерти депутата; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении него; отсутствия на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 30 и более рабочих дней в течение одной сессии, а также выхода или исключения депутата из политической партии, от которой в соответствии с законом он избран; прекращения деятельности политической партии, от которой в соответствии с законом депутат избран. 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 (ст. 57 Конституции КР).

7. В Конституциях зарубежных государств устанавливаются несколько способов подтверждения законности проведенных выборов. В Италии контроль за законностью выборов депутатов осуществляет сам парламент. Каждая палата проверяет полномочия своих чле-

нов и определяет случаи, подпадающие под понятия неизбираемости и несовместимости (ст. 66 Конституции Италии). Действительность выборов в Сейм и Сенат подтверждается Верховным судом (п. 1 ст. 101 Конституция Польши). В соответствии с Конституцией Турции для осуществления контроля за законностью выборов в Великое Национальное Собрание учреждается специальный орган – Высшая избирательная комиссия. Ее решения не могут быть опротестованы в какой-либо другой инстанции.

В Кыргызстане не установлены конкретные способы подтверждения законности проведенных выборов и не создаются специальные органы. Все спорные вопросы по подтверждению законности проведенных выборов могут быть рассмотрены и решены в Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов КР (ЦИК КР) и судебных органах. ЦИК КР составляет протокол о распределении депутатских мандатов по единому избирательному округу между политическими партиями в соответствии со строками протокола, установленными в статье 43 Кодекса о выборах в КР. Официальное опубликование в средствах массовой информации результатов выборов депутатов Жогорку Кенеша осуществляется ЦИК КР в двухнедельный срок со дня определения результатов выборов (п.5, п.7 ст.77 Кодекса КР о выборах в КР). Однако ЦИК КР до настоящего времени официально не опубликовала в средствах массовой информации результаты выборов депутатов Жогорку Кенеша КР 2007 года.

Первоначально по Конституции КР от 5 мая 1993 года Жогорку Кенеш состоял из 105 депутатов, которые избирались на 5 лет (ст. 54 п. 2).

В редакциях Конституций КР от 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года нормы, в части избрания депутатов Жогорку Кенеша КР, остались без изменений, за исключением главного: Жогорку Кенеш КР стал двухпалатным. В этой связи граждане КР стали избирать депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша (ст. 1 п. 6)²⁹⁵. Теперь Законодательное со-

²⁹⁵ Конституция Кыргызской Республики принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года - Бишкек. - «Учкун». - 1996. - С. 56; Конституция Кыргызской Республики, принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. - Бишкек. - «Учкун». - 1998. - С. 52.

брание Жогорку Кенеша состояло из 35 депутатов, действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики. Собрание народных представителей стало в составе 70 депутатов (ст. 54 п. 2 в редакции Конституции КР от 16 февраля 1996 года).

В редакции Конституции КР от 21 октября 1998 года Жогорку Кенеш КР по-прежнему состоял из двух палат. Однако теперь Законодательное собрание Жогорку Кенеша состояло не из 35, а из 60 депутатов, действующего постоянно и избираемого на основе представительства интересов всего населения республики. Собрание народных представителей формировалось в составе не 70 депутатов, а 45 депутатов, работающего сессионно и избираемого на основе представительства территориальных интересов (ст. 54 п. 2)²⁹⁶. Согласно Закону КР «О новой редакции Конституции КР» от 18 февраля 2003 года, Жогорку Кенеш КР состоял из 75 депутатов, которые избирались на 5 лет по одномандатным территориальным избирательным округам (ст. 54 п. 2)²⁹⁷. Согласно Закону КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года однопалатный Жогорку Кенеш КР состоит из 90 депутатов, избранных сроком на 5 лет по партийным спискам.

Следует отметить, что в каждой новой редакции Конституции КР заметно усиливалась конституционно-правовая ответственность депутата Жогорку Кенеша КР: начиная от лишения своего мандата толь-

двадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. - Бишкек. - «Учкун». - 1998. - С. 52.

²⁹⁶ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. - Бишкек. - «Учкун». - 1998. - С. 73.

²⁹⁷ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года. - Бишкек. - АО «Учкун», 2003. - С. 83.

ко в случае подачи в отставку, совершения им преступления, признания его недееспособным и не иначе как по мотивированному постановлению Жогорку Кенеша (ст. 56 п. 5 Конституции КР от 5 мая 1993 года); предложения об отзыве депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР принадлежит собраниям избирателей по месту жительства (Закон КР «О порядке отзыва депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 31 октября 1996 года № 59); досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного собрания или депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР в случае: подачи им письменного заявления о сложении своих полномочий; признания его судом недееспособным; роспуска палаты; вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, а также смерти депутата (ст. 7 Закона КР «О статусе депутата Законодательного собрания и депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»); лишения полномочий депутата Законодательного собрания или депутата Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР в случае: отзыва избирателями; вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении него; перехода на работу или неоставления им работы, не совместимой с выполнением депутатских полномочий; признания выборов недействительными; выезда на постоянное жительство за пределы КР; выхода из гражданства КР или утраты гражданства КР; лишения депутатских полномочий за систематическое отсутствие без уважительных причин на заседаниях Жогорку Кенеша КР в течение одной сессии депутат Жогорку Кенеша КР по решению, принятому большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша КР (редакция Конституции КР от 18 февраля 2003 года) до оснований, изложенных в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года.

Также в новую редакцию Конституции КР от 18 февраля 2003 года были включены в полномочия Жогорку Кенеша (по сравнению с редакцией Конституции КР от 21 октября 1998 года) такие новые нормы, как: утверждение по представлению Президента КР структуры Правительства КР; дача согласия на назначение членов Правительства КР; выражение недоверия Правительству КР большинством

не менее двух третей голосов от общего числа депутатов в предусмотренных Конституцией случаях (в редакции Конституции КР от 21 октября 1998 года – выражение недоверия было только Премьер-министру); дача согласия на назначение председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР; избрание половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР (по Конституции КР от 21 октября 1998 года – избрание одной трети состава); дача согласия на назначение председателя Счетной палаты КР; назначение половины состава аудиторов Счетной палаты КР (в редакции Конституции КР от 21 октября 1998 года – избрание одной трети аудиторов); избрание и освобождение от должности Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей; заслушивание ежегодных докладов Омбудсмена (Акыйкатчы) КР – о положении дел в стране в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; председателя Счетной палаты КР; дача согласия на назначение судей местных судов; заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда КР о состоянии конституционной законности в стране; заслушивание выступлений руководителей и иных представителей иностранных государств, международных организаций. Одной из главных нововведений было то, что согласно редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года была исключена норма, в соответствии с которой была упразднена система Высшего Арбитражного суда КР.

Нами также были рассмотрены конституционно-правовой статус, полномочия, структура Жогорку Кенеша КР, конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша КР, установленные в статье 58 новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007.²⁹⁸

Анализ показал различия в полномочиях Жогорку Кенеша, установленных в редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года и в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года.

Следует отметить, что в статье 61 Конституции КР от 18 февраля 2003 года было четко установлено: Жогорку Кенеш КР из числа сво-

²⁹⁸ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 75.

их депутатов образует не более 7 комитетов, а также временные комиссии, избирает их председателей. Депутат Жогорку Кенеша может быть членом только одного комитета или комиссии. Это было вызвано тем, что в Жогорку Кенеше КР необоснованно большое количество создавали комитеты, а также временные комиссии. Так, например, в Законодательном собрании количество комитетов и временных комиссий достигало 30 единиц. Многие депутаты являлись членами нескольких комиссий, однако заседания комитетов и временных комиссий не посещали.

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года не было установлено аналогичных ограничений, было лишь установлено, что Жогорку Кенеш из числа своих депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы.

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года установлено, что утверждение структуры Правительства осуществляется по представлению Премьер-министра (редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года – утверждение осуществлялось по представлению Президента КР).

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года установлено, что Жогорку Кенеш может: выразить недоверие не только Правительству, но и отдельному члену Правительства в предусмотренных настоящей Конституцией случаях; не просто заслушивать ежегодные отчеты Премьер-министра, а конкретно заслушивать отчет о работе Правительства.

Также в полномочия Жогорку Кенеша, согласно Закону Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года (по сравнению с редакцией Конституции Кыргызской Республики от 18 февраля 2003 года), не были включены следующие нормы: дача согласия на привлечение его к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; не только дача согласия на назначение председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; избрание половины состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, но и освобождение их от должности в порядке и случаях, предусмотренных законом; избрание и освобождение от должности по представлению Президента председателя Счетной палаты; избрание и освобождение по представлению Пре-

зидента всего состава аудиторов Счетной палаты (в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года – было предусмотрено дача согласия на назначение председателя Счетной палаты КР; назначение половины состава аудиторов Счетной палаты КР); дача согласия на привлечение Омбудсмана (Акыйкатчы) к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; избрание и освобождение от должности по представлению Омбудсмана (Акыйкатчы) заместителей Омбудсмана (Акыйкатчы); дача согласия на привлечение их к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке; заслушивание ежегодных докладов председателей Конституционного суда, Верховного суда, Омбудсмана (Акыйкатчы) (в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года предусматривался ежегодный отчет, а не доклад председателя Счетной палаты КР (ст. 58 п. 1 п/п 30). В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года исключен ежегодный отчет (доклад) председателя Счетной палаты КР.

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года предусматривалось: избрание и освобождение от должности по представлению Президента КР заместителя председателя Конституционного суда КР и судей Конституционного суда КР; избрание и освобождение от должности по представлению Президента КР заместителей председателя Верховного суда КР и судей Верховного суда КР; дача согласия на назначение судей местных судов; заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда КР о состоянии конституционной законности в стране. Эти нормы не вошли в новую редакцию Конституции КР от 23 октября 2007 года (кроме заслушивания ежегодных докладов председателей Конституционного суда и Верховного суда КР).

В пункте 3 статьи 58 Конституции КР в редакции от 23 октября 2007 года установлено, что Жогорку Кенеш осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящей Конституцией и законами, чего не было в предыдущих редакциях Конституции КР.

После выступления Президента КР в Жогорку Кенеше, по инициативе торага парламента, в сентябре 2009 года была создана рабочая группа по разработке проектов структур Аппарата и Управления делами парламента КР. В настоящее время в Аппарате насчитывается 446, в Управлении делами парламента – 175, на автотранспортном предприятии – 209 сотрудников (830 чел.)²⁹⁹. В рамках реформы го-

²⁹⁹ Структуры парламента Кыргызстана сократят на 25 %. <http://kg.akipress.org>

сударственного управления в аппарате и управлении делами парламента будут сокращены около 200 работников. «Парламент Кыргызстана сэкономит 36 миллионов сомов в результате увольнения 200 работников аппарата и управления делами Жогорку Кенеша», – заявил И. Масалиев³⁰⁰. Тем не менее, в 2010 году на содержание Жогорку Кенеша КР и администрации президента планируется затратить более 1 миллиарда сомов³⁰¹. Одобрена новая структура парламента, произошло сокращение комитетов с 12 до 9³⁰². Парламент Кыргызстана утвердил новых председателей комитетов и их заместителей 6 ноября 2009 года³⁰³. Однако депутаты от фракции СДПК покинули зал заседаний парламента Кыргызстана в знак протеста по поводу нового распределения председателей комитетов. Омуркулов И. заявил, что в новой структуре парламента представители фракции СДПК не возглавили ни одного комитета³⁰⁴.

Итак, как показал анализ, четкого, системного и оптимального изложения конституционно-правовых основ избрания депутатов, конституционно-правового статуса и полномочий депутатов Жогорку Кенеша КР, ограничений, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша и конституционно-правового статуса, полномочий, структуры Жогорку Кенеша, конституционно-правовой ответственности Жогорку Кенеша КР с принятием Закона КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года не произошло.

Нам импонирует точка зрения З.К. Курманова, который считает, что «Отсутствие эффективного разграничения полномочий Жогорку Кенеша и Президента КР в отношении исполнительной власти способствует нестабильности системы, повышая вероятность частых смен правительства и порождая постоянную угрозу досрочного прекращения полномочий парламента»³⁰⁵. Помимо этого, необходимо усиление конституционно-правовой ответственности парламента и его депутатов отмечает Р.Ш. Азыгалиев³⁰⁶.

³⁰⁰ <http://07.10.2009. ИА «24.kg»>. <http://www.24.kg>

³⁰¹ Колбаев Б. 07.10.2009. ИА «24.kg». <http://www.24.kg>

³⁰² Фракция «Ак жол» одобрила новую структуру парламента Кыргызстана. 05.11.2009. Бишкек – ИА «24.kg». <http://www.24.kg>

³⁰³ Кутуева А. Парламент Кыргызстана утвердил новых председателей комитетов и их заместителей. 06.11.2009. Бишкек – ИА «24.kg». <http://www.24.kg>

³⁰⁴ Кутуева А. 07.11.2009. Бишкек – ИА «24.kg». <http://www.24.kg>

³⁰⁵ Феномен «партии власти» // Слово Кыргызстана. – 2009. – 28 окт. – С.6.

³⁰⁶ Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 107-108.

Итак, подводя итоги результатов анализа нормативной правовой регламентации выборов в высший представительный орган, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша и парламента, можно сделать следующие выводы: анализ показал несовершенство избирательной системы в КР и низкий уровень участия в голосовании электората, правовой культуры. Местные наблюдатели отметили присутствие административного ресурса, в той или иной степени при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша КР 2007 года; за 19 лет существования суверенной Кыргызской Республики, в связи с политической ситуацией конституционно-правовые основы избрания депутатов, конституционно-правовой статус и полномочия депутатов Жогорку Кенеша, ограничения, конституционно-правовая ответственность депутатов Жогорку Кенеша, а также конституционно-правовой статус, полномочия, структура парламента, его конституционно-правовая ответственность постоянно менялись в Конституции КР, за период с 1993 по 2007 годы; отсутствует эффективное разграничение полномочий Жогорку Кенеша и Президента КР в отношении исполнительной ветви власти; законодатель необоснованно не включил в Конституцию термин «лишение» депутатских полномочий, оставив только «прекращение», который не в полной мере соответствует его смысловой и содержательной нагрузке; в Конституции КР не закреплена норма, предусматривающая возможность отзыва депутата. Закрепление в конституции такого свойства избирательного права граждан, как отзыв избранных депутатов парламента, означает по существу предоставление возможности избирателям исправить допущенную ими во время выборов ошибку. Вне сомнений, это укрепляет народовластие и демократизм избирательной систем.

Нормы Конституции Кыргызской Республики закрепляют конституционно-правовую ответственность парламента Кыргызской Республики; конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики делится на коллегиальную и персональную конституционно-правовую ответственность; представляется, что не следует рассматривать в качестве оснований конституционно-правовой ответственности, влекущей роспуск парламента Кыргызской Республики решение о самороспуске; депутат парламента Кыргызской Республики в силу свое-

го особого статуса несет своеобразную двойную ответственность и как депутат (лишение мандата), и как физическое лицо; персональная конституционно-правовая ответственность депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики связана с прекращением его депутатского статуса; анализ соответствующих правовых норм позволяет сделать вывод о том, что прекращение полномочий депутата парламента Кыргызской Республики в результате признания выборов недействительными согласно действующему законодательству возможно, в том числе за деяния их доверенных лиц (уполномоченных представителей). Это связано со спецификой субъектного состава конституционно-правовой ответственности; в Кыргызстане не установлены конкретные способы подтверждения законности проведенных выборов. Норма, содержащаяся в Кодексе КР о выборах в КР об официальном опубликовании в средствах массовой информации результатов выборов депутатов Жогорку Кенеша в двухнедельный срок со дня определения результатов выборов ЦИКом КР не соблюдается.

1. Установить в Конституции Кыргызской Республики норму, в соответствии с которой Жогорку Кенеш Кыргызской Республики будет состоять из двух палат:

Собрания народных представителей, которое образуют председатели сельских, поселковых и городских местных кенешей Кыргызской Республики (после укрупнения, сокращения количества местных кенешей и аильных округов), работающих сессионно и представляющих интересы регионов республики. Порядок выборов председателей сельских, поселковых и городских местных кенешей определяется законом. 10 депутатов Собрания народных представителей избираются на первом заседании Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, сроком на 4 года, в целях обеспечения представительства в Собрании народных представителей национально-культурных интересов общества. Альтернативный вариант: Собрание народных представителей образуют депутаты, представляющие в порядке установленном конституционным законом, по 2 человека от каждого района (20 районов), по одному человеку от каждого города, избираемых сроком на 4 года. Итого 65 человек. Законодательного собрания Жогорку Кенеша, состоящего из 75 депутатов, избираемых сроком на 5 лет, в порядке, установленном конституционным законом.

2. К исключительному ведению Собрания народных представителей следует отнести рассмотрение проектов законов и планов социально-экономического развития регионов. К исключительному ведению Законодательного собрания Жогорку Кенеша следует отнести подготовку, рассмотрение законопроектов и принятие законов. Избрание и освобождение высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики будут осуществляться на совместных заседаниях палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Реестр и порядок выборов высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики определяется конституционным законом.

Далее рассмотрим конституционно-правовую регламентацию формирования Правительства КР. Правительство КР является высшим органом исполнительной государственной власти КР. Конституционно-правовой основой деятельности Правительства КР является Конституция КР, конституционный Закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики»³⁰⁷.

Процедура формирования Правительства КР в разные годы устанавливалась по-разному, в соответствии с нормами, принятыми Конституциями КР, иными законодательными актами.

Начало кардинальным преобразованиям исполнительной ветви власти положил Закон Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР»³⁰⁸, принятый 14 декабря 1990 года, в целях укрепления государственной, хозяйственной и трудовой дисциплины, содействия становлению и развитию рыночных отношений, обеспечения необходимого взаимодействия между государственным управлением и местным (общественным) самоуправлением, устранения дублирования в деятельности государственного аппарата, усиления гарантий конституционной законности.

Законом Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов го-

³⁰⁷ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 19 октября 2005 года № 155 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 15 января 2007 года № 3, 20 марта 2008 года № 37). - ИЦ "Токтом".
³⁰⁸ Закон Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР» от 14 декабря 1990 года № 260 - XII. - ИЦ "Токтом".

сударственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» был внесен целый ряд изменений в систему органов государственной власти и управления Киргизской ССР. Было установлено, что глава Киргизской Советской Социалистической Республики – Президент Киргизской ССР является главой высшей исполнительной и распорядительной власти в Киргизской ССР. Был учрежден пост Вице-президента Киргизской ССР. Кабинет Министров Киргизской ССР – Правительство Киргизской ССР, – образовывался Президентом Киргизской ССР в составе Премьер-министра, государственных секретарей, министров, председателей государственных комитетов Киргизской ССР. Президент Киргизской ССР осуществлял руководство деятельностью Кабинета Министров Киргизской ССР. Премьер-министр и состав Кабинета Министров Киргизской ССР утверждался Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР.

В соответствии с Указом Президента КР в стране была осуществлена реорганизация структуры центральных органов исполнительной власти»³⁰⁹. Впоследствии был также принят ряд аналогичных нормативных правовых актов.

Следует отметить, что по Конституции КР от 5 мая 1993 года структура Правительства по предложению Премьер-министра определялась Президентом КР и утверждалась Жогорку Кенешем (ст. 70). Однако процедура формирования Правительства КР не была установлена в Конституции КР от 5 мая 1993 года.

Анализ конституционно-правовых основ формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства КР установленных в редакции Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года (в сравнении с нормами, изложенными в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года), показал существенные изменения, в части взаимоотношений Правительства с Президентом и Жогорку Кенешем КР.

Прежде всего, необходимо отметить, что в редакции Конститу-

³⁰⁹ Указ Президента Кыргызской Республики «О реорганизации структуры центральных органов исполнительной власти» от 2 декабря 1996 года // Слово Кыргызстана, 2 декабря 1996. – С. 10.

ции КР от 17 февраля 1996 года и в редакции Конституции КР от 21 октября 1998 года содержались идентичные нормы, в части деятельности Правительства.

В редакции Конституции КР от 17 февраля 1996 года³¹⁰ и 21 октября 1998 года³¹¹ (как в редакции Конституции КР от 5 мая 1993 года) было установлено, что исполнительную власть в КР осуществляют Правительство КР, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства, местная государственная администрация (ст. 69).

Вместе с тем, в редакциях Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года появился целый ряд новых норм.

Так, в редакциях Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года было установлено, что вступление в должность вновь избранного Президента КР влечет за собой сложение полномочий Правительства КР (ст. 70 п. 3).

В редакциях Конституций КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года впервые появилась норма, в соответствии с которой формировалось Правительство. Процедура формирования Правительства начиналась с назначения Президентом КР Премьер-министра КР с согласия Собрания народных представителей (ст. 71 п. 1). Предложение о кандидатуре Премьер-министра вносилось в Собрание народных представителей не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента КР, после отставки Премьер-министра, Правительства либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Собранием народных представителей (ст. 71 п. 2).

Собрание народных представителей принимало решение о даче со-

³¹⁰ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, измененная и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года - Бишкек. – «Учкун». - 1996. – 103 с.

³¹¹ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, измененная и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года. - Бишкек. – «Учкун». - 1998. – 93 с.

гласия на назначение Премьер-министра не позднее семи дней со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения Собранием народных представителей представленных кандидатур Премьер-министра Президент КР имел право назначать Премьер-министра и распустить Собрание народных представителей (ст. 7 п. 3).

Следует отметить, что в редакциях Конституции КР от 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года не была предусмотрена норма о структуре Правительства (в отличие от редакции Конституции КР от 5 мая 1993 года, где в пункте 3 статьи 70 было установлено, что структура Правительства по предложению Премьер-министра определялась Президентом КР и утверждалась Жогорку Кенешем).

В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года вновь появилась норма о структуре Правительства. В пункте 2 статьи 70 было установлено (аналогично пункту 2 статьи 70 в редакции Конституции КР от 5 мая 1993 года), что структура Правительства КР по предложению Премьер-министра КР определяется Президентом КР и утверждается Жогорку Кенешем КР.

В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года Премьер-министр КР назначался Президентом КР не с согласия Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, а большинства от общего числа депутатов однопалатного Жогорку Кенеша КР.

Предложение о кандидатуре Премьер-министра КР вносилось в Жогорку Кенеш КР не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента КР, после отставки Премьер-министра КР, Правительства КР либо в течение недели со дня отклонения Жогорку Кенешем кандидатуры Премьер-министра КР.

Жогорку Кенеш принимал решение о даче согласия на назначение Премьер-министра КР не позднее семи дней со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения Жогорку Кенешем представленных кандидатур Премьер-министра Президент назначал Премьер-министра и распускал Жогорку Кенеш КР (ст. 71).

Анализ полномочий Правительства, установленных в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года, показал, что они значительно были расширены по сравнению с полномочиями, закрепленными в редакциях Конституции КР 1993, 1996 и 1998 годов. Ана-

лиз конституционно-правовых основ формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства КР, установленных в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года³¹² (в сравнении с нормами редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года), также показал существенные изменения.

В этой связи рассмотрим новые нормы, которые были установлены в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года, в сравнении с нормами редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года.

Согласно пункту 3 статьи 68 новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года было установлено, что структура Правительства определяется Премьер-министром и включает в себя министерства и государственные комитеты КР. Структура Правительства утверждается Жогорку Кенешем (ст. 68).

Процедура формирования Правительства согласно новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года в корне отличается от процедуры формирования Правительства, установленной в редакции Конституции от 18 февраля 2003 года (ст. ст. 69, 70).

Так, в статьях 69 новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года установлено, что процедура формирования Правительства начинается с того, что депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, вносят Президенту кандидатуру для назначения на должность Премьер-министра. Кандидатура на должность Премьер-министра вносится не позднее пяти рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва. Президент не позднее трех дней со дня представления назначает на должность Премьер-министра.

Назначенный Премьер-министр определяет структуру Правительства и кандидатуры на должности членов Правительства. Структура Правительства вносится на утверждение Жогорку Кенеша Премьер-министром в течение семи рабочих дней со дня его назначения. Кандидатуры на должности членов Правительства, за исключением членов Правительства, ведающих вопросами обороны,

³¹² Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157, принят референдумом 21 октября 2007 года // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. - № 21. - 103 с.

национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, вносятся Президенту в течение пяти рабочих дней со дня утверждения структуры Правительства. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов Правительства (ст. 69).

В статье 70 установлена процедура формирования Правительства в случае, если депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, не внесут кандидатуру на должность Премьер-министра либо назначенный Премьер-министр не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру Правительства или не представит кандидатуры на должности членов Правительства, а также в случае отсутствия таковой партии. Однако до настоящего времени нормы ст. 70 не применялись.

В соответствии с новой редакцией Конституции КР от 23 октября 2007 года также был изменен пункт 1 ст. 73, согласно которому установлено, что Правительство решает все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных настоящей Конституцией и законами к компетенции Президента и Жогорку Кенеша.

Следует обратить внимание, что в редакциях Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года (также как, и в Конституции КР от 5 мая 1993 года) было установлено, что система Прокуратуры КР входит в систему исполнительной государственной власти КР. В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года Прокуратура КР уже не входила в систему Правительства КР, а стала самостоятельной конституционной структурой (ст. 78).

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года Прокуратура вошла в систему Центральных органов государственной власти КР.

Также анализ показал, что остальные полномочия Правительства, изложенные в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года, идентичны с полномочиями, изложенными в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года.

Таким образом, конституционно-правовые основы формирования Правительства, структуры, статуса, полномочий Правительства нашли свое дальнейшее совершенствование в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года.

Анализ показал, что конституционно-правовая ответственность

Правительства и членов Правительства не была прописана в Конституциях КР от 5 мая 1993 года, и редакциях Конституции от 16 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года.

Тем не менее, в редакции Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года было установлено, что Премьер-министр, Правительство или отдельный его член имел право подать прошение об отставке, которая принимается или отклоняется Президентом КР (ст. 70 п. 4). Принятие отставки Премьер-министра КР влекло за собой отставку всех членов Правительства. В случае принятия отставки Правительство по поручению Президента КР продолжало действовать до формирования нового состава Правительства (ст. 70 п. 5).

В соответствии с редакциями Конституции КР от 17 февраля 1996 года и 21 октября 1998 года Собрание народных представителей имело право выразить недоверие Премьер-министру. Постановление о недоверии Премьер-министру принималось большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Собрания народных представителей. После выражения Собранием народных представителей недоверия Премьер-министру Президент КР был вправе объявить об отставке Премьер-министра либо не согласиться с решением Собрания народных представителей. В случае, если Собрание народных представителей в течение трех месяцев повторно выражало недоверие Премьер-министру, Президент КР объявлял об отставке Премьер-министра либо распускал Собрание народных представителей (ст. 71 п. 5).

В соответствии с новой редакцией Конституции КР от 18 февраля 2003 года в пункте 5 статьи 70 было установлено, что принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку не только Правительства, но и руководителей административных ведомств. В случае принятия отставки Правительство и руководители административных ведомств могут по поручению Президента КР продолжать действовать до формирования нового состава Правительства и назначения руководителей административных ведомств.

В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года впервые была установлена норма, предусматривающая конституционную ответственность Правительства.

В соответствии с редакцией Конституции КР от 18 февраля 2003 года Правительство в своей деятельности стало ответственным пе-

ред Президентом и подотчетным Жогорку Кенешу в пределах, предусмотренных статьей 72 Конституции (ст. 72 п. 1).

Премьер-министр ежегодно представлял в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства КР. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по итогам рассмотрения ежегодного отчета Премьер-министра республики, по инициативе большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, имел право рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству.

Постановление о выражении недоверия Правительству принималось большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Вопрос о недоверии Правительству не мог рассматриваться Жогорку Кенешем: более одного раза в течение сессии; в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства; за шесть месяцев до очередных выборов Президента КР. После выражения недоверия Правительству Президент имел право принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае, если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно принял решение о вотуме недоверия Правительству, Президент объявлял об отставке Правительства КР либо распускал Жогорку Кенеш КР (ст. 72).

Теперь, согласно Закону КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года статья 71 претерпела изменения. Отныне Правительство в своей деятельности ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией.

Жогорку Кенеш по итогам рассмотрения ежегодного отчета Премьер-министра по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству.

Постановление о выражении недоверия Правительству, отдельному члену Правительства принимается большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Вопрос о недоверии Правительству не может рассматриваться Жогорку Кенешем за шесть месяцев до очередных выборов Президента (напомним, вопрос о недоверии Правительству КР, в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года, не мог рассматриваться Жогорку Кенешем КР: более

одного раза в течение сессии; в течение года после одобрения Программы деятельности Правительства КР; за шесть месяцев до очередных выборов Президента КР).

В случае, если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет в отставку Правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш. В случае выражения недоверия Жогорку Кенешем отдельному члену Правительства Президент вправе принять решение об отставке члена Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае, если Жогорку Кенеш в течение шести месяцев повторно примет решение о выражении недоверия члену Правительства, Президент обязан отправить в отставку члена Правительства (ст. 71).

В соответствии с Законом КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года в статье 72 Основного Закона были установлены новые требования по вопросам отставки Премьер-министра, Правительства или отдельного члена Правительства.

Теперь, Премьер-министр, Правительство или отдельный член Правительства вправе подать прошение об отставке, которая принимается или отклоняется Президентом. Принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти. Принятие отставки Правительства влечет за собой отставку всего состава Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти.

До формирования Правительства и назначения руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти Премьер-министр, члены Правительства и руководители административных ведомств и иных органов исполнительной власти продолжают исполнять свои обязанности. Правительство в случае отставки Премьер-министра, Правительства должно быть сформировано в порядке и сроки, предусмотренные в статьях 69-70 настоящей Конституции. При этом для депутатов от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, а при отсутствии такой партии для депутатов от другой политической партии, предусмотренной в статье 70 настоящей Конституции,

срок отсчета для внесения Президенту кандидатуры для назначения на должность Премьер-министра будет начинаться со дня принятия Президентом отставки Премьер-министра или Правительства.

В случае отставки либо освобождения от должности члена Правительства Премьер-министр в течение пяти рабочих дней вносит Президенту кандидатуру на назначение на вакантную должность члена Правительства (ст. 72).

В целом, следует отметить, что более тщательно и детально особенности конституционно-правовой ответственности Правительства КР и его членов рассмотрены Р.Ш. Азыгалиевым. Помимо этого, им рассмотрена конституционно-правовая ответственность Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов КР. В этой связи уместно привести, сделанные им выводы: «нормы Конституции Кыргызской Республики закрепляют конституционно-правовую ответственность Правительства КР; анализ конституционного законодательства КР, регулирующей деятельность Правительства КР приводит к выводу, что Правительство КР в целом, а также отдельные его члены могут нести коллективную (солидарную) и персональную конституционно-правовую ответственность; представляется, что важным моментом, затрудняющим процесс реализации конституционно-правовой ответственности, является недостаточность правовых норм, регулирующих механизм ее реализации. Отсутствие процессуальных норм грозит тем, что любое отступление от правовой нормы, даже незначительное может процесс от решения от должности признать несостоявшимся; негативные последствия, применяемые в соответствии с нормами конституционного права при отсутствии правонарушения в теории предлагают именовать мерами конституционно-правового принуждения, не относящимся к мерам юридической (конституционно-правовой) ответственности. Поэтому для реального усиления конституционно-правовой ответственности Правительства КР и его членов необходимо более четкое законодательное закрепление оснований конституционно-правовой ответственности названных субъектов, детализации процедуры ее реализации и полномочий тех или иных органов государственной власти по ее реализации»³¹³. Мы согласны с данной точкой зрения автора.

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года впер-

вые в отдельной главе были установлены нормы о центральных органах государственной власти КР: Прокуратуре, Национальном банке, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, Счетной палате и Акыйкатчы (Омбудсмене).

В этой связи мы рассмотрим генезис конституционно-правовых основ избрания, назначения, освобождения, конституционно-правовой ответственности руководителей отдельных центральных органов государственной власти КР: Прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, которые были установлены в Конституции КР, принятой от 5 мая 1993, а также в редакциях Конституции от 17 февраля 1996, 21 октября 1998, 18 февраля 2003 и 23 октября 2007 годов.

В редакциях Конституции КР 1993, 1996, 1998, 2003 и 23 октября 2007 года не содержатся в отдельной главе, нормы об избрании, назначении, освобождении, конституционно-правовой ответственности руководителей Прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов.

21 октября 2009 года Указом Президента КР Бакиева К.С. в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 46 и пунктом 1 статьи 69 Конституции КР Усенов Д.Т. был назначен Премьер-министром КР. Это 17 Премьер-министр, назначенный за 19 лет. В этот же день Жогорку Кенеш утвердил новую структуру Правительства. Таким образом, Правительство теперь стало состоять из Премьер-министра, первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министра, вице-премьер-министра-руководителя Аппарата Правительства и 14 министерств. Президент КР Бакиев К.С. подписал Закон «Об утверждении структуры Правительства Кыргызской Республики»³¹⁴. «Мы сформировали Правительство на новой основе, теперь оно стало гораздо мобильнее», – заявил Президент КР Бакиев К.С. 6 ноября 2009 года, выступая в Жогорку Кенеше на заседании по случаю торжественного принятия присяги членов нового Правительства КР³¹⁵. Однако новому Правительству КР прочат «долголетие кабинета Керенского. Его срок отмеряют продолжительностью обещанных президентом управленческих реформ»³¹⁶. Итак, проведенный анализ позволил сделать следующие выводы:

³¹³ Депутаты сказали реформе «Да» // Слово Кыргызстана. - 2009. - 23 окт. - С. 2.

³¹⁴ Бакиев К. Новый состав Правительства должен служить народу и оказывать качественные услуги. Официальный сайт Президента КР. 6 ноября 2009 г. www.presidenti.kg

³¹⁶ Каримов Д. Керенский.kg: «временный» кабинет Д. Усенова. <http://www.24kg>

³¹³ Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – С. 107-127.

ды и рекомендации: процедура формирования Правительства, согласно Закону КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года, кардинально отличается от процедуры формирования Правительства, установленной в редакции Конституции от 18 февраля 2003 года, однако до настоящего времени нормы ст. 70 ни разу не применялись; все еще не эффективно и оптимально построена структура правительства, система органов исполнительной государственной власти; неэффективна система 4-х уровневой государственной власти; для обеспечения эффективной реализации функций Правительства, Премьер-министр не наделен соответствующими, реальными, эффективными полномочиями, по формированию состава Правительства, назначению министров, других руководителей органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления; нормы Конституции КР закрепляют конституционно-правовую ответственность Правительства КР, Правительство в целом, а также отдельные его члены могут нести коллективную (солидарную) и персональную конституционно-правовую ответственность; важным моментом, затрудняющим процесс реализации конституционно-правовой ответственности, является недостаточность правовых норм, регулирующих механизм ее реализации; для реального усиления конституционно-правовой ответственности Правительства КР и его членов необходимо более четкое законодательное закрепление оснований конституционно-правовой ответственности названных субъектов, детализации процедуры ее реализации и полномочий тех или иных органов государственной власти по ее реализации; законодательно нечетко закреплены основания конституционно-правовой ответственности Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров, председателей государственных комитетов КР, не детализированы процедуры ее реализации и полномочий тех или иных органов государственной власти по ее реализации.

Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовые основы формирования Правительства, ответственности Правительства и членов Правительства. Далее рассмотрим институты непосредственной и представительной демократии в системе местного самоуправления.

4.3.4. Выборные должностные лица и институты демократии в системе местного самоуправления в Кыргызской Республике

Систему органов местного самоуправления в Кыргызстане представляют: местные кенешы и их исполнительно-распорядительные органы; органы территориального общественного самоуправления; народные курултай; собрания и сходы граждан; иные органы, формируемые самим населением.

Правовой основой избрания, назначения, статуса, конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления КР является Конституция КР, Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике», Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», указы Президента КР (в том числе Указ Президента КР от 10 июня 2008 года № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав айылных округов, поселков и городов районного значения»), постановления Правительства КР, Уставы местных сообществ и другие нормативные правовые акты КР.

Местному самоуправлению в Конституции КР посвящена УШ глава.

Ранее в редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года³¹⁷, в статье 23 Основного Закона было установлено, что граждане КР имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Теперь, в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 в ст. 93 установлено, что местное самоуправление осуществляется гражданами непосредственно либо через выборные и другие органы местного самоуправления.

В редакциях Конституции КР от 5 мая 1993 года и редакциях от 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов было установлено, что граждане избирают «... своих представителей в органы местного самоуправления, на основе всеобщего равного и

³¹⁷ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 2 февраля 2003 года. - Бишкек. - АО «Учкун», 2003. - С. 70.

прямого избирательного права при тайном голосовании избирают депутатов местных кенешей и глав айыл окмоту».

В редакциях Конституции КР от 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов было установлено, что местное самоуправление осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в порядке, установленном законом, и что депутаты местного кенеша избираются сроком на 4 года (ст. 95 п. 6).

В новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года не было установлено, на какой срок избираются депутаты местного кенеша, а только то, что граждане КР избирают ... депутатов местных кенешей (ст. 1 п. 6).

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года было установлено, что местное самоуправление в айлах, поселках, городах, районах, областях осуществляется местными кенешами, избираемыми населением соответствующих территориальных единиц (ст. 92).

В Конституции КР от 5 мая 1993 года было установлено, что председатели айльных и поселковых кенешей являются главами местного самоуправления и выполняют функции местной государственной администрации (ст. 94). Более того, в пункте 2 статьи 95 было установлено «Местные кенешы районов, городов, областей вправе выразить большинством в две трети от общего числа депутатов недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы». Непонятно, кто кому выражал недоверие, если председатели айльных и поселковых кенешей являлись главами местного самоуправления и выполняли функции местной государственной администрации (см. ст. 94). Во всяком случае, этот «чиновник» – председатель «сидел на трех стульях».

В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года, статья 95 установила, что депутат местного кенеша избирается сроком на 4 года и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и результаты голосования в местном кенеше (ст. 95). В пункт 2 статьи 95 не вошло понятие «местные кенешы областей», которое имело место в пункте 2 статьи 95 редакций Конституции КР от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 года.

До редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года депутаты местных кенешей избирались сроком на 5 лет, а главы местного са-

моуправления (айыл окмоту) – на 4 года, в соответствии с нормами, установленными в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5, а также Кодексом о выборах в КР. Была проблема в различии сроков в их избрании и освобождении. С установлением нормы об избрании депутатов местного кенеша сроком на 4 года они сравнялись со сроками избрания глав местного самоуправления айла и поселка. Тем более, необходимо отметить, что глава местного самоуправления айла, поселка являлся выборным должностным лицом на соответствующей территории, руководителем айыл окмоту и выполнял функцию председателя айльного, поселкового кенешей с правом совещательного голоса, вплоть до 2008 года. Не будучи депутатом айльного, поселкового кенешей, глава местного самоуправления айла, поселка становился автоматически председателем айльного, поселкового кенешей (ст. 44)¹⁸. Глава местного самоуправления айла, поселка, являясь одновременно председателем сельского (поселкового) кенеша «как бы» сам планировал, сам исполнял и сам себе отчитывался о проделанной работе. Такие коллизии и казусы имели место Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, в том числе и в самом названии Закона.

В редакции Конституции КР от 18 февраля 2003 года было установлено – управление делами местного значения осуществляется через местные кенешы и другие органы, формируемые самим населением в установленном законом порядке (ст. 92 п. 1).

Представительный орган местного самоуправления – выборный коллегиальный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы и наделенный полномочиями решать вопросы местного значения. Представительными органами местного самоуправления в айльных округах, поселках, городах и районах являются местные кенешы (ст. 2)¹⁹, формируются сроком на четыре года.

¹⁸ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике / Учебно-метод. пособие. Э.Н. Рахимбаев, Т.К. Кошоев, Т.Ж. Абдыева, и др. – Б.: ПКО «Салам», 2005. – С. 349.

¹⁹ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // "Эркин-Тоо". - 6 июня - 2008 -

В Кыргызской Республике установлены следующие местные кенешы: кенешы айылных округов; поселковые кенешы; городские кенешы; районные кенешы (опять таки в противоречие норм Конституции, где нет понятий район и область). Местные кенешы состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Порядок проведения выборов депутатов местных кенешей определяется Кодексом о выборах КР.

Численный состав местных кенешей различный. В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года устанавливается с учетом численности населения соответствующей административно-территориальной единицы следующий примерный численный состав местных кенешей: кенешы городов республиканского значения – 30–45 депутатов; кенешы городов областного значения – 25–35 депутатов; районные кенешы – 25–30 депутатов; кенешы городов районного значения – 15–25 депутатов; поселковые кенешы и кенешы айылных округов – 9–21 депутат. Численный состав поселкового, городского кенеша и кенеша айылного округа устанавливается уставом местного кенеша в соответствии с частью 1 настоящей статьи (ст. 22).

В Конституции КР от 5 мая 1993, а также в редакциях от 17 февраля 1996, 21 октября 1998 и 18 февраля 2003 годов не были установлены нормы об исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления.

В редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года статья 94 была расширена и изложена в новой редакции: систему органов и должностных лиц местного самоуправления образуют: главы айылных округов, поселков и городов районного значения, мэры городов; местные кенешы – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, городские и поселковые управы, мэрии – исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления; иные должностные лица и органы (ст. 94). Таким образом, появилась новая конституционная муниципальная должность (или муниципальный служащий) – глава айылного округа.

Новеллой явилось и то, что в редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года появился новый термин – айылный округ. Однако в Конституции не было дано понятие данной дефиниции. Аналогично и в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года не было дано точное определение дефиниции «айылный округ». Кроме того, в статье 2 данного Закона дано следующее понятие: – «глава айылного округа – выборное должностное лицо, руководитель айыл окмоту». Получилось: глава айылного округа – руководитель айыл окмоту. Совершенно очевидно, что это глава территории, а не конторы (органа управления). На наш взгляд необходимо было дать в данном Законе четкое понятие, что айылный округ – это территория, а айыл окмоту – это контора, орган МСУ.

В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года определено, что исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления являются мэрия, айыл окмоту, городские и поселковые управы. Данный Закон установил следующие понятия и термины: выборное должностное лицо местного самоуправления – гражданин, избранный непосредственно населением или местным кенешем; глава города районного значения – выборное должностное лицо, руководитель городской управы; глава поселка – выборное должностное лицо, руководитель поселковой управы; глава айылного округа – выборное должностное лицо, руководитель айыл окмоту; айыл башчысы – назначаемое должностное лицо, выполняющее функции, делегированные решением айыл окмоту; мэр – выборное должностное лицо города республиканского или областного значения, руководитель исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления; мэрия – исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, созданный для обеспечения деятельности мэра по реализации функций исполнительного органа местного самоуправления в городе. В состав мэрии города входят структурные и территориальные подразделения (ст. 2).

Выборы мэра города республиканского и областного значения осуществляются депутатами городского кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представля-

№ 40 – 41. /Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 44.

емых Президентом, как правило, на альтернативной основе. Выборы мэра города назначаются Президентом. Порядок проведения выборов мэра города республиканского и областного значения устанавливается законодательством КР. Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша. Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша. Избранный мэр города утверждается Указом Президента КР с выдачей соответствующего удостоверения.

Порядок вступления в должность главы города районного значения и главы поселка установлен также и в Указе Президента КР от 10 июня 2008 года № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав айльных округов, поселков и городов районного значения»³²⁰.

Далее, в статье 41 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлено, что глава города районного значения и глава поселка избираются депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации – акимом района по согласованию с главой государственной администрации – губернатором области и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления (Национальным агентством КР по делам местного самоуправления). Выборы главы города районного значения и главы поселка назначаются Президентом (ст. 41).

Глава айльного округа избирается депутатами айльного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района – акимом, по согласованию с главой государственной администрации области – губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Выборы главы айльного округа назначаются Прези-

³²⁰ Указ Президента КР от 10 июня 2008 года № 203 "О порядке представления и проведения выборов глав айльных округов, поселков и городов районного значения". - [http:// www. Toktom.kg](http://www.Toktom.kg)

дентом. Порядок проведения выборов глав айльных округов устанавливается законодательством Кыргызской Республики (ст. 47), а также Указом Президента КР от 10 июня 2008 года № 203 «О порядке представления и проведения выборов глав айльных округов, поселков и городов районного значения». Таким образом, отныне главы айльных округов, поселков и городов районного значения стали избираться депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации. Ранее, на протяжении 15 лет, главы айыл окмоту избирались на свободных выборах, проводимых общим, тайным, прямым, равным голосованием в соответствии с нормами, установленными в Конституции КР.

Мы полагаем, что выборы главы айльного округа не населением, а депутатами местного кенеша являются положительным явлением (исключают целый ряд негативных проявлений, прежде всего таких как родоплеменное деление, землячество и др.), реальную связь местной государственной администрации и органов местного самоуправления, отвечает нормам и принципам организации местного самоуправления, установленных в том числе в Европейской Хартии о местном самоуправлении.

В целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктах по решению кенешей айльных округов могут введены должности айыл башчысы (староста айла). Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций. Айыл башчысы назначается главой айльного округа с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим (ст. 50).

В целях самоорганизации граждан по месту их жительства – на части территории айла, поселка, города для самостоятельного решения и осуществления под свою ответственность собственных инициатив в вопросах местного значения создаются территориальные общественные самоуправления (ТОС). ТОС осуществляется в форме советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах, не противоречащих Конституции, настоящему Закону и иным законам КР.

Эффективными формами прямого волеизъявления населения являются сход граждан и курултай. В статье 54 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлена норма, в соответствии с которой местные сообщества могут проводить собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления, для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества.

С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций³²¹. Тем не менее, эти формы непосредственной и представительной демократии хотя и не влияют на прямое решение вопросов государственной и местной жизни, они позволяют оказывать влияние на процесс принятия решений.

Как ранее мы отметили, курултай является одним из самых древнейших, эффективных и древнейших (Чингисхан был провозглашен императором на Курултае в 1206 году³²²) форм народовластия. Первый Всекиргызский курултай в Кыргызстане прошел 225 лет назад³²³. Однако, в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года, решения курултая носят всего лишь рекомендательный характер (ст. 55). На наш взгляд, эта норма нивелирует историческую суть проведения курултая. На наш взгляд, целесообразно установить законодательно норму, в соответствии с которой решения курултая будут носить обязательный характер. Представляется важным, что граждане Кыргызстана в форме прямого волеизъявления непосредственно будут участвовать в решении наиболее важных вопросов государственного и местного значения и их решения могут быть обязательными для всех

³²¹ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек.: 2007. № 21. – С. 66.

³²² Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече. 2008. – С. 48.

³²³ Плоских В.М. 225 лет I Всекиргызскому курултаю // Слово Кыргызстана, 3 февр. 2010. – С. 3.

органов государственного управления и местного самоуправления. Необходимо дать курултаю реальные полномочия, поскольку как отмечено в Конституции КР «Народ Кыргызстана является носителем и единственным источником государственной власти в КР».

Созданный Курултай согласия (Ынтымак курултайы) – совещательный орган должен: обеспечить баланс интересов и возможностей при принятии решений; предоставить участникам Курултая возможность установления связи между различными группами интересов в обществе; принимать решения, способные влиять на государство; иметь площадку для открытой дискуссии; в итоге укрепить связь между властью и обществом.

В Конституции КР от 5 мая 1993 года не были установлены нормы, связанные с конституционно-правовой ответственностью выборных должностных лиц и органов местного самоуправления.

Нормы статьи 95 Конституции КР в редакциях от 17 февраля 1996 и 21 октября 1998 года идентичны с нормами статьи 95 Конституции КР от 5 мая 1993 года. Но были установлены дополнительно 5 пунктов в статье 95 Конституции, где было указывалось, что местные кенешы и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности (ст. 95).

В редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года впервые было установлено, что органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за соблюдение и исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности. Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления (ст. 96).

В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года установлены соответствующие нормы, в части освобождения от должности мэра города, главы города районного значения и главы поселка, главы аильного округа и др.

В случае выражения недоверия главе аильного округа депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации – аким района вправе принять решение об освобождении его от занимаемой должности либо не согласиться с решением местного кенеша. В случае повторного выражения недоверия главе аильного окру-

га депутатами кенеша аильного округа глава государственной администрации района – аким освобождает его от занимаемой должности и ходатайствует перед Президентом о назначении новых выборов главы аильного округа. В случае досрочного освобождения от должности главы аильного округа, до избрания нового главы его обязанности исполняет заместитель главы аильного округа (ст. 47).

Впервые в истории развития местного самоуправления мэр г. Бишкек получил возможность гарантированно работать на своем посту в течение 3,5 лет. «Мэр, как лицо, несущее персональную ответственность за программу получает иммунитет на срок ее реализации», – заявил Президент КР Бакиев К.С на расширенной сессии Бишкекского городского кенеша, где была обсуждена Программа развития города «Обновленная столица»³²⁴.

На основе анализа действующего законодательства можно сделать следующие выводы: институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления являются важным элементом механизма осуществления народовластия и в условиях становления кыргызской государственности, обретает реальное содержание. Наиболее они действенны в городских и сельских населенных пунктах, где члены местного сообщества формируют органы местного самоуправления и отстаивают свои публичные интересы; выборы органов местного самоуправления, местный референдум, местные курултай, собрания (сходы) граждан являются важнейшей формой непосредственной демократии, с помощью которой происходит прямое осуществление власти населением городов, сел и поселков, так как только в процессе их проведения граждане в полной мере являются субъектами права, носителями права. На рассмотрение собраний (сходов) граждан выносятся наиболее важные вопросы, отнесенные законодательством к компетенции местного самоуправления: выборы старосты села; обсуждение устава местного сообщества; избрание органов территориального общественного самоуправления; заслушивание отчетов должностных лиц органов местного самоуправления и т.д.; обращения граждан в органы местного самоуправления позволяют насе-

³²⁴ Бакиев К. Столица должна стать экспериментальной площадкой для реформирования системы территориального управления и местного самоуправления. 3 ноября 2009 г. <http://www.president.kg>

нию непосредственно участвовать в жизнедеятельности местного сообщества: территориальное общественное самоуправление является эффективным институтом самоорганизации населения, способствующим удовлетворению его потребностей через постоянную активность.

Следует также отметить, что, по нашему мнению конституционно-правовые основы избрания, назначения, статуса, конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц и органов местного самоуправления КР до настоящего времени еще не оптимизированы.

4.3.5. Состояние политических прав и свобод граждан в системе народовластия в Кыргызской Республике

В данной части мы рассмотрим политические права и свободы граждан, входящих в первую группу институтов системы народовластия.

Народовластие предполагает юридические возможности участия граждан в управлении делами общества и государства. Конституция КР и другие нормативные правовые акты закрепляют политические права и свободы граждан, обеспечивающие их реализацию в осуществлении народовластия.

Демократизм Кыргызстана выражается, прежде всего, в правовом положении человека и гражданина, в том числе в нормах, устанавливающих право их участия в управлении делами государства, избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления, создавать общественные объединения и политические партии. Мы разделяем точку зрения Бидильдаевой Г.А., которая утверждает, что «Отношения «политические права и свободы граждан и государство» должны рассматриваться в плоскости «политические права и демократия»³²⁵.

В отличие от основных личных прав и свобод, которые «принадлежат каждому от рождения (свободы и права человека являются действующими, они признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых, определяют смысл и содержание деятельности законодательной,

³²⁵ Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 45.

исполнительной власти, органов местного самоуправления, защищаются законом и судом),³²⁶ политические права и свободы связаны с обладанием гражданства государства. Это различие отражает Конституции, адресуя личные права каждому, политические – гражданам»³²⁷.

Политические права и свободы граждан – это «наиболее значимые конституционные права и свободы, обеспечивающие участие граждан в управлении делами государства и осуществлении власти, а также гарантию иных прав и свобод человека и гражданина. Однако в теории конституционного права понятие «политические права и свободы граждан отсутствует»³²⁸.

Как развитие положений, установленных в Законе «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Киргизской ССР» от 12 апреля 1990 года, следует считать принятие 1 февраля 1991 года Закона «Об общественных объединениях», в котором было закреплено право граждан на объединение, свободу создания общественных объединений и участие граждан через них в управлении государством и обществом³²⁹.

Редакции Конституции Кыргызстана 1996 и 1998 годов установили, что «полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения является обязанностью государства, всех его органов и должностных лиц» (ст. 38 п. 1).

Редакция Конституции КР 2003 установила, что «полная, безусловная, незамедлительная защита прав и свобод граждан, пресечение правонарушений в этой области и восстановление нарушенного положения является обязанностью государства, всех его органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц» (ст. 38 п. 1; ст. 21, ст. 40).

Впервые в редакции Конституции КР 2003 года было установлено, что контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражда-

³²⁶ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек, – 2007. № 21. – С. 62.

³²⁷ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд. Перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – С. 135.

³²⁸ Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. //Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 44-45.

³²⁹ Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1991. № 3. Ст. 111.

нина в КР возложено на Омбудсмана (Акыйкатчы) КР (ст. 40 п. 2)³³⁰.

Согласно редакции Конституции КР от 9 ноября и от 30 декабря 2006 года были установлены нормы, в соответствии с которыми в КР мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации (ст. 13 п. 4).

Все эти новеллы нашли отражение и в редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года – это право: создавать политические партии, объединения, общественные организации; обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам; участвовать в обсуждении и принятии законов, решений республиканского и местного значения; законодательной инициативы; избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления; участвовать в выборах, референдумах (курултаях, сходах граждан); мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации, пикеты; создавать суды аксакалов; обращаться в суды, в том числе в международные суды; участия в отправлении правосудия и др.

Некоторые авторы считают, что право участвовать в управлении (иногда – в делах) обществом и государством, – это не конкретное право, а общий принцип, имеющий множество форм (выборы, референдум и т.д.) и предполагающий другие конкретные права³³¹.

Всеобщие выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также референдумы предоставляют народу уникальную возможность контроля за деятельностью этих органов вплоть до смены правителей³³².

Конституционные положения о праве граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления детализированы в Кодексе КР «О выборах в КР», принятом референдумом (всенародным голосованием) КР 21 октября 2007 года

³³⁰ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40. – Бишкек. – АО «Учкун», 2003. – С. 74.

³³¹ Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994. – С. 28.

³³² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов. Изд. 3-е, изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – С. 220.

(Изложен в редакции Закона КР «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике от 23 октября 2007 года № 158»)³³³.

Важной формой участия граждан в осуществлении народовластия на местах является местное самоуправление, которое осуществляется в ходе выборов депутатов местных кенешей (ст. 1 п. 6 Конституции КР): кенешей аильных округов, поселковых кенешей, городских кенешей и районных кенешей³³⁴.

Обеспечению реализации и защиты прав граждан на доступ к информации, служат законы КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года, «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года, а также Указ Президента КР «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года³³⁵.

Порядок их создания, основные права, гарантии этих прав, их защита, ответственность политических партий и общественных объединений, их участие в общественно-политической жизни государства определены в законе КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года³³⁶ и Кодексе КР «О выборах в КР» (2007 г.). В Ст. 25 Кодек-

³³³ Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике, принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике от 23 октября 2007 года № 158, «Кыргызполиграфкомбинат». - Бишкек - 2007. - 292 с.

³³⁴ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Махтма». - Бишкек. - 2008. - С. 15

³³⁵ Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213; Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года № 240 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Махтма». - Бишкек. - 2008. - С. 147, 162, 180.

³³⁶ Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50. ИПС «Мамлекет», ИЦ «Токтом».

са КР «О выборах в КР» отмечается, что избирательные блоки могут образовываться не менее чем двумя политическими партиями; политическая партия, входящая в состав избирательного блока, в период проведения выборов не может входить в другой избирательный блок; решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде (конференции) политической партии³³⁷.

Вместе с тем, в прессе все чаще стали появляться публикации, где отмечается об ущемлении прав политических партий, о возникновении проблем при перерегистрации, тогда как отдельные партии регистрируются за один день и т.д.³³⁸

Особую форму имеет пикетирование, которое являет собой «публичное выражение коллективного или индивидуального мнения, без шествий и звукоусиления, путем размещения у пикетируемого объекта граждан с плакатами, другими изобразительными средствами. Пикеты возле высших органов государственной власти (у парламента) обычно разрешены, но на определенном удалении»³³⁹. 5 августа 2008 года была принята новая редакция Закона КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации»³⁴⁰.

Существует интересная, на наш взгляд, дефиниция «перехват власти», которая означает «захват власти кем-нибудь на ходу, в процессе ее развития из рук другого субъекта с ограничением его (части или всего круга) предыдущих прав и полномочий»³⁴¹. До настоящего времени продолжается осмысление событий 24 марта 2005 года. Авторы книги «Народная революция» утверждают, что мартовская революция прошла долгий, мучительный путь и свершилась благодаря усилиям различных слоев кыргызского общества³⁴².

³³⁷ Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. Принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года № 158/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». - Издательство ОАО «Эркин - Тоо». Бишкек. - С. 125.

³³⁸ И у «Ак-Шумкара» проблемы // Д№ ..., 21 января 2009 года, С. 3.

³³⁹ Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие/ Отв. Ред. В.Е. Чиркин. - М.: Междуна. отношения, 2002. - С. 154.

³⁴⁰ Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» от 23 июля 2002 года № 120 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 5 августа 2008 года № 192).

³⁴¹ Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь - справочник избирателя. - М.: Изд-во «Совершенство», 1999. - С. 215.

³⁴² Кыргызстан: Эдик революция, 24-март 2005 - Народная революция/Туз. П.Ш. Казыбаев ж.б. - Б.: Учкун, 2006. - 416 б.

Первоначально в 2006 году Указом Президента КР 25 марта был установлен ежегодно отмечаемым национальным праздником Кыргызстана, а затем в 2007 году Законом КР – «Днем народной революции»³⁴³.

Наблюдается тенденция к снижению уровня респондентов, которые считали, что для Кыргызстана полезно иметь активную оппозицию³⁴⁴.

30 декабря 2008 года киргизская оппозиция объявила о создании Объединенного народного движения, целью которого являются досрочная отставка Президента и коренное изменение политической системы в стране. Единого лидера у оппозиции пока не будет, а координацией ее деятельности займется политбюро из 11 человек³⁴⁵. В январе 2009 года оппозиция образовала Комитет против политических репрессий³⁴⁶.

Важным является и то, что «около половины от числа опрошенных читателей ИА «24 kg» не намерены вступать в политические партии, существующие в Кыргызстане»³⁴⁷. Газета «Агым», близкая к представителям власти, и «Жаны Ордо» на своих страницах недопустимо вмешиваются в личную жизнь политиков, нарушая их право на частную жизнь. Еще два – три года назад такого не было³⁴⁸. «К сожалению, наша политическая культура деградирует, партии выродились в клановые либо корпоративные группировки, борющиеся за власть. Но никого, по большому счету, не волнует дальнейшая судьба республики»³⁴⁹.

Конституция требует от общественно-политических объединений недопущения действий, направленных на нарушение общественного согласия. Аналогичные положения содержатся в Законе «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50 и в Кодексе КР «О выборах в КР» (2007 г.), «Об общественных объединениях»³⁵⁰ и др.

³⁴³ Закон Кыргызской Республики от 17 марта 2008 года № 21 «О внесении дополнения и изменения в Трудовой кодекс Кыргызской Республики», "Эркин-гоо" от 18 марта 2008 года № 20.

³⁴⁴ Национальный опрос Кыргызской Республики октябрь 2008 // International Republican Institute, Baltic Surveys/The Gallup Organization. Бишкек. – 2008. – 69 с.

³⁴⁵ Орозалиев Б. От киргизского политбюро. Оппозиция Киргизии объединилась // Белый парус, № 68, 2008. – 30 декаб. С. 7.

³⁴⁶ Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С. 4.

³⁴⁷ www. 24. kg. // Общество - 01. 12 - 2008.

³⁴⁸ Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С. 4.

³⁴⁹ Сариев М. // Вечерний Бишкек, 2009, - 27 января.

³⁵⁰ Закон Кыргызской Республики от 15 октября 1999 года № 111. – ИИС «Мамлекет», ИЦ «Токтом».

В 2007 году протестные настроения в Кыргызстане сохранялись на критическом уровне. По сообщению пресс-службы МВД об итогах 2007 года, в Кыргызстане прошли 426 митингов и шествий, которые МВД отнесло к несанкционированным³⁵¹.

В ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах сказано, что это право может быть ограничено в целях защиты интересов государственной или общественной безопасности, порядка, охраны здоровья и прав граждан³⁵².

Итак, в целом во всех редакциях Конституции КР были установлены, в той или иной степени нормы, согласно которым каждый в КР имел политические права и свободы, которые были реализованы в политической жизни государства.

Анализ конституционно-правовых основ и генезиса политических прав и свобод граждан, установленных в редакциях Конституции КР 1993, 1996, 1998, 2003 годов, от 8 ноября и 30 декабря 2006 года, а также от 23 октября 2007 года, позволил сделать следующие выводы.

В теории конституционного права отсутствует понятие «политические права и свободы граждан». Мы считаем, что «политические права и свободы» – это наиболее значимые конституционные права и свободы граждан самым непосредственным образом связанные с организацией и осуществлением политической власти в государстве и являющихся способом привлечения каждого гражданина к народовластию. Это такие политические права и свободы граждан, как: в управлении делами государства; свободы печати и информации; избирать и быть избранными; законодательной инициативы (народная инициатива); на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе граждан на объединение, политические партии; на мирные собрания и публичные манифестации; с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранени-

³⁵¹ Сообщение информационного агентства АКИpress, 2 января 2008 г. // См. веб-сайт <http://kg.akipress.org/news/50327>.

³⁵² Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Норма – Инфра-М., 2000. – С. 59.

ем и распространением ложной информации»; на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; на обращение в суд, а также гарантию иных прав и свобод человека и гражданина.

В редакциях Конституции КР от 9 ноября и 30 декабря 2006 года (были отменены решением Конституционного суда КР в сентябре 2007 года), не были установлены нормы, согласно которым граждане КР имели право участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей; в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. Вместо этого была включена новая норма, в соответствии с которой граждане КР, их объединения вправе осуществлять любые действия и деятельность, кроме запрещенных и ограниченных Конституцией и законами КР.

В соответствии с нормами Конституции КР в редакциях 1996 и 1998 годов граждане КР избирали Президента, депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша и Собрания народных представителей Жогорку Кенеша и своих представителей в органы местного самоуправления. С принятием редакции Конституции КР 2003 года, граждане КР стали избирать вместо двухпалатного однопалатный Жогорку Кенеш, состоящий из 75 депутатов, избираемых по партийным спискам.

Редакция Конституции 2003 года предоставила гражданам право проводить *народные курултаи*. Редакция Конституции КР от 23 октября 2007 года предоставила гражданам КР проводить народные курултаи по вопросам деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, по другим важным вопросам.

С 1993 года в Конституции КР устанавливались нормы, в соответствии с которыми граждане КР имели право на равный доступ к государственной службе, а в редакции Конституции 2003 года – и к муниципальной службе. Более того, в Конституции КР от 9 ноября 2006 года было установлено, что «на всех уровнях и ветвях власти должны приниматься лица с чистыми помыслами, знающие свое дело и свято соблюдающие интересы Отечества».

В Конституции КР 1993 года и в редакциях 1996 и 1998 годов отсутствовали нормы, позволяющие гражданам КР иметь право направлять личные и коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок. Только в редакции Конституции КР 2003 года были установлены нормы, в соответствии с которыми граждане КР имели право направлять личные и коллективные обращения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции были обязаны рассмотреть эти обращения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок.

В Законе КР «О новой редакции Конституции КР» от 23 октября 2007 года наиболее полно закреплены политические права и свободы граждан. Однако следует отметить, что Конституция КР ограничивается краткими нормами о признании политического многообразия, возможностью создавать политические партии и участвовать в государственных делах. Гораздо шире представлены нормы запретительного характера (Ст. 8)³⁵³.

Впервые были приняты законы КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» (2006 г.), «О порядке рассмотрения обращений граждан» (2007 г.), а также Указ Президента КР «О реализации Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года.

Во всех редакциях Конституции КР (1993, 1996, 1998, 2003, а также от 23 октября 2007 годов) было установлено, что в КР могут создаваться политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения, и все принятые изменения не коснулись этих норм.

Все редакции Конституции КР (1993, 1996, 1998, 2003, от 9 ноября и 30 декабря 2006, от 23 октября 2007 годов не коснулись сути, в ча-

³⁵³ Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 60.

сти политических прав и свобод граждан, а лишь внесли небольшие коррективы: слово «иностранных» было заменено на «других государств» в Конституции 1998 года (ст. 8); добавлены слова «их представительств и филиалов, преследующих политические цели» в статье 8 Конституции от 9 ноября 2006 года) запретили: слияние государственных и партийных институтов, а также подчинение государственной деятельности партийным программам и решениям; образование и деятельность партийных организаций в государственных учреждениях и организациях (государственные служащие вправе осуществлять партийную деятельность вне связи со своей служебной деятельностью); членство в партиях и выступления в поддержку какой-либо политической партии военнослужащих, работников органов внутренних дел, национальной безопасности, юстиции, прокуратуры и судов; создание политических партий на религиозной основе, религиозные организации не должны преследовать политические цели и задачи; деятельность иностранных политических партий.

Отличие внесенных изменений в Конституцию КР 2003 года явилось то, что положения последнего абзаца пункта 4 статьи 8 были изложены в новой редакции и дополнены словами «наносащих ущерб конституционному строю, государственной и общенациональной безопасности» тем самым, запретив образование и деятельность политических партий, общественных объединений, религиозных и иных организаций, наносащих ущерб конституционному строю, государственной и общенациональной безопасности.

Введение изменений в Конституцию КР и в Кодекс КР «О выборах в КР» избрание 90 депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам, избираемых по единому избирательному округу, сыграло определенную роль в повышении активности политических партий. Логическим следствием явилось то, что Жогорку Кенеш КР был сформирован по партийным спискам.

В Конституции КР отсутствует раздел (четкие нормы) об общих принципах организации и о системе государственного управления в республике.

В редакции Конституции КР 1993, 1996, 1998 годов было установлено, что каждый в КР имеет право «собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». В редакциях Консти-

туции КР от 2 февраля 2003, от 9 ноября 2006 годов эти положения были расширены и представлены в новой редакции от 23 октября 2007 года. Так, в пункте 14 статьи 16 Конституции 2003 года и статье 25 Конституции КР от 23 октября 2007 года установлено, что «Граждане Кыргызской Республики имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикетирование при условии предварительного уведомления органов исполнительной власти (в редакции Конституции от 9 ноября 2006 года, слово «исполнительной» было заменено на «государственной») или органов местного самоуправления.

5 августа 2008 года была принята новая редакция Закона КР «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», тем самым, создав правовую основу для политической активности граждан Кыргызстана.

С точки зрения правового обеспечения Закон КР «О политических партиях» от 12 июня 1999 года сегодня уже не отвечает современным требованиям, предъявляемым к политическим партиям в современных условиях.

Анализ политических прав и свобод, установленных в конституциях, в том числе в редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года, показал, прежде всего, что права и свободы человека, изложенные в двух разделах в Конституции не сгруппированы и изложены бессистемно и не структурировано, все нормы смешались – политические, экономические, социальные и т.д., разбросаны в разных статьях и разделах. Так, например, нормы, регулирующие политические права и свободы граждан, не систематизированы и собраны воедино, а установлены в разных статьях (ст. 8, ст. 13, ст. 14, ст. 21, ст. 25, ст. 30) Конституции КР.

Таким образом, мы рассмотрели конституционно-правовые основы и генезис политических прав и свобод граждан, установленных в Конституциях КР.

Итак, проведенное исследование позволяет утверждать, что деятельность институтов системы народовластия, органов государственной власти, органов государственного и муниципального управления любого государства должна быть направлена, прежде всего, на эффективное экономическое и социально-политическое развитие. На наш взгляд, эффективная система народовластия, демократическое

государственное управление и местное самоуправление – это есть управление, которое дает возможность раскрыть свои способности каждому члену общества. В этой связи, на наш взгляд, необходимо, прежде всего, приложить максимальные усилия для создания оптимальной и эффективной системы народовластия в Кыргызстане.

Анализ также показал, что Президент КР имеет широкие полномочия, установленные в новой редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года, по назначению и освобождению высших должностных лиц государственной власти. В соответствии с нормами, установленными в Конституции КР Президент КР, является главой государства, высшим должностным лицом КР, символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, свобод и прав человека и гражданина. Именно Президент, располагая соответствующими полномочиями, имеет непосредственное отношение к процедуре избрания, назначения, освобождения, установлению, обеспечению соблюдения конституционно-правовой ответственности руководителей органов государственной власти КР.

В соответствии с Конституцией Президент КР: назначает выборы и референдумы; назначает и освобождает Премьер-министра и членов Правительства, руководителей административных ведомств, иных органов исполнительной власти; назначает и освобождает руководителей центральных органов государственной власти КР; назначает и освобождает глав местных государственных администраций; образует и возглавляет Совет безопасности и иные координационные органы; формирует подчиненные ему Службу государственной охраны и Национальную гвардию; образует, упраздняет и реорганизует государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту, назначает на должности и освобождает от должностей их руководителей; представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда; по предложению Национального совета по делам правосудия представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда; назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов; назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; назначает по предложению Генерального прокурора заместителей

Генерального прокурора; освобождает их от должности; является Главнокомандующим Вооруженными Силами КР, определяет, назначает и смещает высший командный состав Вооруженных Сил КР; обеспечивает осуществление полномочий государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, утверждает по предложению Премьер-министра положения о них; назначает и освобождает их руководителей и заместителей руководителей; вносит кандидатуры в местные кенешы городов, для избрания депутатами мэров и т.д.

В соответствии с реформами осуществленными в системе государственного управления, упразднена Администрация Президента. Отныне Президент также назначает высших должностных лиц Института Президента КР: Государственного советника Президента КР по вопросам обороны, безопасности и правопорядка; Государственного министра иностранных дел КР; Аппарата Президента КР; Секретариата Президента КР; Центрального Агентства КР по развитию, инвестициям и инновациям. Всего Президент КР назначает и освобождает более 300 высших государственных должностных лиц – руководителей органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления КР.

Таким образом, на наш взгляд, произошло дальнейшее увеличение полномочий Президента КР. Создано пять новых институтов Президента, а также Президентское совещание, Совет развития и Курултай согласия. Постоянными членами Президентского Совещания являются все руководители органов Института Президента, а также Государственный советник по вопросам обороны, безопасности и правопорядка, Государственный министр иностранных дел, Торага Жогорку Кенеша КР и Премьер-министр КР. Разумеется, результаты инноваций покажет время.

Мы полагаем, что в случае проведенных реформ системы государственного управления, изменения, переименование и простое перераспределение функций и полномочий между министерствами, агентствами и службами не позволят получить качественный результат и эффективно провести реформу государственного управления. Количество республиканских органов государственного управления сократилось незначительно. Нам представляется – как было их

количество более 70, так и сохранилось оно. Намечено проведение очередных конституционных реформ и референдумов. Все это не содействует реализации основных факторов развития системы народовластия, которые мы ранее отметили.

Именно Президент КР, а также все органы государственной власти должны быть заинтересованы в установлении в Конституции принципа разделения власти, создании эффективной системы народовластия, оптимальной системы организации государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, проведении эффективной административно-территориальной реформы и четкого разграничения функций и полномочий между органами государственной власти, органами государственного управления и местного самоуправления, что в конечном результате приведет к эффективному государственному менеджменту. Можно с полным убеждением отметить, что в руках Президента сосредоточились чрезмерно широкие полномочия, как по назначению, освобождению руководителей органов государственной власти КР, так и обеспечению их деятельности и контролю за их деятельностью.

Нам представляется, что необходимо в Основной Закон внести изменения и дополнения, позволяющие, прежде всего, четко разграничить полномочия между Президентом и органами государственной власти, по вопросам назначения, и освобождения, как органов государственной власти, так и руководителей центральных органов государственной власти КР, не нарушая принципа разделения власти и системы сдержек и противовесов, установить реальную их конституционно-правовую ответственность. Только в таком случае будет обеспечена эффективная система народовластия, организации государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, что в конечном результате приведет к эффективному государственному менеджменту и социально-экономическому развитию республики.

В целях создания стабильной Конституции Кыргызской Республики – документа «на все времена» (образец – Конституция США), необходимо образовать Государственную комиссию и экспертную группу, с тем, чтобы они, в течение соответствующего времени разработали оптимальный вариант проекта Основного Закона, вынесли на всенародное обсуждение и приняли Конституцию на заседа-

нии Жогорку Кенеша КР, поскольку намечено внесение изменений и дополнений в Конституцию КР в связи с реформами системы государственного управления.

При этом рекомендуется в проекте Конституции предусмотреть закрепление норм, которые будут содействовать созданию эффективной, демократической системы народовластия: обеспечение стабильности Конституции и законов; наличие эффективной демократической системы народовластия: создание оптимальных основ конституционного строя и формы правления; организация и проведение эффективных выборов и референдумов; установление демократических политических прав и свобод граждан; создание оптимальной системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; предусматривают четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти, четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления; проведение оптимальной административно-территориальной реформы и устройства, переход на трех уровневую систему государственного управления и местного самоуправления; установление эффективных межбюджетных отношений; формирование компетентных управленцев XI века; закрепление в Конституции КР Реестра высших государственных должностных лиц КР, а также реальной и эффективной конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц.

Одним из главных задач на современном этапе развития КР является – осуществить перевод всех расходов, которые тратятся на содержание более чем 2500 органов государственного управления, находящихся на промежуточном уровне управления (область, район, а также в городах), на уровень сел и поселков. Вместо двух промежуточных уровней образовать один промежуточный уровень. Необходимо в срочном порядке ввести 3-уровневое управление, четко разграничить функции и полномочия ОГУ и ОМСУ, на всех уровнях.

Однозначно, эффективное социально-экономическое развитие страны в первую очередь зависит от системы народовластия и управления (государственного менеджмента).

Законодательно закрепить четкое разграничение функций и полномочий внутри органов государственного управления, между органами государственного управления и местного самоуправления. Реально, в 3-4 раза сократить количество республиканских органов управления, соответственно и число местных органов управления. Нам представляется, что для нашей маленькой республики, с населением 5,2 млн. чел. достаточно не более 14–20 республиканских органов государственной исполнительной ветви власти; на промежуточном уровне не более 20 районов, с соответствующими районными органами государственного и муниципального управления (см. Табл. № 5, № 6).

3-уровневое управление представляется нами следующим образом. В 25 городах республики упразднить городские органы государственного управления (кроме органов статистики, обороны и безопасности, внутренних дел, прокуратуры, судебных органов), сохранить существующую систему местного самоуправления – в каждом городе один представительный и один исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Укрупнить аильные округа (айыл окмоту) с 459 до 220, которые будут координировать деятельность 1811 сельских муниципалитетов. Сельские и поселковые местные кенешы и довести их число до 75, которые будут защищать интересы сел и поселков, рассматривать и утверждать местные бюджеты айыл окмоту. Предоставить местным кенешам право самостоятельно формировать штатное расписание айыл окмоту и мэрий. Законодательно предоставить местным кенешам право устанавливать местные сборы и налоги (в соответствии с нормами Европейской Хартии о местном самоуправлении).

Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года определено, что местное самоуправление осуществляется на территории аильного округа, поселка и города, также различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением (ст. 5). В этой связи предлагается, в каждом селе и поселке создать айыл окмоту (во главе старост сел создать сельские и поселковые муниципалитеты), со штатами 3–5–7 сотрудников (в зависимости от средств,

местных данных и условий) за счет перераспределения средств от упраздненных более 2500 государственных органов и органов местного самоуправления промежуточного, первичного и городского уровней управления. В каждый сельский муниципалитет (айыл окмоту) будут переданы соответствующие штатные единицы, в первую очередь: главы айыл окмоту (старосты села), бухгалтера, налогового инспектора, ветеринара, специалиста по земельным вопросам. Таким образом, наконец-то, во всех населенных пунктах республики будут функционировать местные органы управления, и народ реально будет вовлечен в систему управления и народовластия.

Необходимо разработать и принять конституционный Закон КР «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц», предусматривающий ответственность высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц за принятие решений и осуществление действий, противоречащих Конституции Кыргызской Республики. Предусмотреть в данном Законе соответствующий Реестр высших государственных органов и должностей, возможность отстранения высших государственных должностных лиц от должностей и роспуска представительных органов республики, в случае принятия ими нормативных актов, также противоречащих Конституции и законам Кыргызстана. Четко закрепить систему выборов, назначений, отзывов, отставки, конституционно-правовой ответственности и т.д. (например, Колосова Н.М. предлагает принять федеральный конституционный закон «О публично-правовой ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц»³⁵⁴. М.П. Авдеев и Ю.П. Дмитриев также поддерживают инициативу принятия такого акта, правда, в форме федерального закона³⁵⁵).

Предусмотреть в Основном Законе и конституционном Законе КР «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных долж-

³⁵⁴ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. Указ. соч. С. 35.

³⁵⁵ Авдеев М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Право и жизнь. 202. № 45 (2). – С. 52.

ностных лиц», введение в сферу компетентности Конституционного суда Кыргызской Республики решение вопросов конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц за нарушение ими Конституции и законодательства республики.

Предусмотреть в конституционном Законе Кыргызской Республики «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц», необходимости внесения в Положения, уставы местных государственных администраций, а также местных органов государственной власти, местных органов государственного управления и органов местного самоуправления нормы их конституционно-правовой ответственности, а также предусматривающих ответственность за принятие решений и осуществление действий, противоречащих Конституции Кыргызской Республики.

Рекомендуется закрепить в конституционном Законе «О Правительстве Кыргызской Республики» конкретные обязанности Правительства, в том числе членов Правительства, которые они самостоятельно реализуют и несут за них соответствующую конституционно-правовую ответственность.

Предлагается более точно определить основания привлечения Президента Кыргызской Республики к конституционно-правовой ответственности. Необходимо четко установить обязанности Президента Кыргызской Республики, за неисполнение которых наступает его конституционно-правовая ответственность, а также полномочия, при злоупотреблении которыми применяются соответствующие конституционно-правовые санкции. Несомненно, и тот, и другой аспект конституционно-правовой ответственности нуждаются в глубоком и всестороннем изучении. Одними из главнейших вопросов этих исследований должны стать вопросы и проблемы санкций за нарушение Президентом Кыргызской Республики конституционно-правовых норм и механизм их применения. Разнообразные и гибкие санкции позволят в необходимых случаях избежать применения такой не реальной нормы, как отрешение Президента Кыргызской Республики от должности.

Реформирование системы народовластия необходимо начинать с самых низов – с местных, первичных уровней власти и управления. Все

споры и противоречия автоматически урегулируются, если начинать реформирование снизу вверх – выборы и назначения начинать с местного уровня, постепенно поднимая вверх и формируя эти верхние структуры, четко разграничивая функции и полномочия. Такая система власти и управления будет стабильной и заслужит названия «народной». Только тогда, на наш взгляд, будет обеспечено четкое разграничение функций и полномочий, разделение ветвей власти и обеспечена их независимость, ликвидируется параллелизм и дублирование. В результате вся эта структура на всех ее уровнях будет находиться под контролем общественности. Будет построена эффективная система власти, пирамида институтов системы народовластия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам диссертационного исследования сформулированы основные выводы и положения, а также выявлены проблемы оптимизации системы народовластия, выработаны соответствующие предложения и практические рекомендации, вытекающие из диссертационного исследования, а также инновационная модель 3-уровневого управления в Кыргызской Республике.

Анализ конституционно-правовых основ и генезиса системы народовластия в Кыргызской Республике позволяет сделать ряд следующих выводов:

1. Впервые в систематизированном и обобщенном виде нами осуществлен конституционно-правовой и институциональный анализ системы народовластия, в единстве с исследованием правовых понятий, терминов, институтов и отношений.

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

всем признакам и характеристикам государственной власти, проявляющей свою политико-правовую природу и легитимность в структуре политической системы Кыргызстана.

3. Анализ показал, что понятие «народовластие», на наш взгляд, шире понятий «непосредственная и представительная демократия», «избирательное и референдумное право». Народовластие представляет собой образованное народом государство, власть, формы народной демократии, выборы, высшие должностные лица, отзыв, отставку, роспуск, конституционно-правовую ответственность, социально-политические институты, государственную власть и местное самоуправление, органы государственного управления и местного самоуправления, их функции и полномочия, тогда как вторая – «непосредственная и представительная демократия», «избирательное и референдумное право» представляет право и систему выборов и проведения референдумов.

4. Выявлено, что в научно-теоретическом плане формы и институты системы народовластия до настоящего времени были недостаточно подвергнуты теоретическому анализу. Отмечается отсутствие среди ученых устоявшейся позиции относительно терминов и понятий, таких, как система народовластия, формы непосредственной и представительной демократии, а также конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц. Выполнен анализ и обосновано положение о том, что к институтам непосредственной демократии относятся не только референдум и выборы, а к институтам представительной демократии – избранные народом государственные органы, все выборные государственные институты (как законодательные, так и исполнительные), но и целый ряд примкнувших к ним других институтов демократии.

5. Система народовластия включает в себя комплекс, множество взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, единство государственных институтов и социальных элементов, которые участвуют в процессах формирования и функционирования выборных государственных органов и высших государственных должностных лиц и осуществляют от имени народа публично-властным способом управление делами государства

и охраняют интересы гражданского общества, политические права и свободы граждан. Система народовластия включает институт конституционно-правовой ответственности.

6. Непосредственным составляющими соблюдения законности является юридическая ответственность и ее разновидность – конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших должностных лиц, входящих в систему институтов народовластия.

Проблема конституционно-правовой ответственности в ряде случаев некоторых участников конституционно-правовых отношений нуждается в более глубоком исследовании, особенно в отечественном конституционном праве.

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

7. Эффективность институтов народовластия – это важнейший показатель эффективности, плодотворности деятельности власти, ее полезного влияния на сограждан, на управляемость данного общества, его экономический, социальный и культурный прогресс. Собственно, к формированию эффективной власти ведут эффективные демократические выборы. Эффективность институтов народовластия непосредственно связана с такими понятиями, как эффективное, демократическое государственное управление и местное самоуправление.

8. Несмотря на относительно идентичные параметры и данные Армении, Грузии, Туркмении, Словакии и Финляндии, по сравнению с Кыргызстаном, тем не менее, очевидны различные подходы к организации системы народовластия. В ходе сравнительно-правового анализа системы народовластия зарубежных стран Азии и Европы, установлено, что: численность населения как правило не влияет на систему народовластия; нет единой, идеальной системы народовла-

ствия, подходящей для всех стран, в качестве эталона. Система народовластия зависит, в первую очередь, от менталитета и правовой культуры электората, депутатов парламента, личности главы государства, от их честности, политической воли и компетентности.

9. Основными факторами и направлениями развития системы народовластия являются: стабильность Конституции и законов; эффективная, демократическая система народовластия: оптимальные основы конституционного строя и формы правления; эффективные выборы и референдумы; демократические политические права и свободы граждан; оптимальная организация системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти; четко разграниченные функции и полномочия между органами государственной власти, между органами государственного управления, между органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления, оптимальное административно-территориальное устройство, двух-трехуровневая система государственного управления и местного самоуправления; эффективные межбюджетные отношения; компетентные кадры менеджеров – управленцев XXI века; реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц. Необходимо учитывать и эффективно применять указанные факторы при формировании и совершенствовании системы народовластия.

10. Эффективность институтов народовластия – это важнейший показатель плодотворности, результативности деятельности власти, ее полезного влияния на граждан, на управляемость данного общества, его экономический, социальный и культурный прогресс. Эффективность власти – ориентир, цель, а иногда и идеал (идеализированная модель) как для самой власти, так и для населения. Собственно, к формированию эффективной власти ведут эффективные демократические выборы. На наш взгляд, эффективное, демократическое государственное управление и местное самоуправление – это есть управление, которое дает возможность раскрыть свои способности

каждому члену общества и задать себе вопросы: «Что данная система дает людям?», «Как граждане участвуют в ней?», «Как может экономик служить населению?», а также показать плодотворность, результативность деятельности власти, ее положительного влияния на граждан, на управляемость данным обществом, на обеспечение экономического, социального и культурного прогресса.

11. Результаты анализа конституционно-правовых основ системы народовластия и практика их реализации показали, что в Кыргызстане до сих пор, идет поиск пути к совершенству демократической системы народовластия, которая, безусловно, является важным условием построения эффективной и демократической кыргызской государственной системы.

12. Отмечается политическая пассивность электората: утрата веры в свои силы и возможности что-либо изменить, которая возникает, когда участие в политической жизни не оправдывает надежд человека, и для таких людей отказ от участия в политическом процессе является формой протеста; недоверие к политике, возникшее в результате пресыщения политической информацией, нежелание вступать в политическую игру и быть объектом манипуляции; отсутствие интереса.

13. Прекращение полномочий депутата парламента Кыргызской Республики в результате признания выборов недействительными согласно действующему законодательству возможно, в том числе за деяния их доверенных лиц (уполномоченных представителей).

14. В Кыргызстане не установлены конкретные способы подтверждения законности проведенных выборов. Норма, содержащаяся в Кодексе Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» об официальном опубликовании в средствах массовой информации результатов выборов депутатов Жогорку Кенеша в двухнедельный срок со дня определения результатов выборов Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, не соблюдается.

15. Не следует рассматривать в качестве оснований конституционно-правовой ответственности, влекущей роспуск парламента Кыргызской Республики, решение о самороспуске; депутат парламента Кыргызской Республики в силу своего особого статуса несет двойную ответственность и как депутат (лишение манда-

та), и как физическое лицо; персональная конституционно-правовая ответственность депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики связана с прекращением его депутатских полномочий.

16. Конституция Кыргызстана не признает в качестве субъектов конституционного права национальные и этнические меньшинства, проживающие на территории республики, объединенные в национальные культурные центры и входящие в Ассамблею народа Кыргызстана. Национальные и этнические меньшинства, проживающие в Кыргызстане, являются участниками народной власти.

17. Выявлено, что Конституция Кыргызской Республики не содержит реальных и действенных ограничений по отношению к кандидатам в президенты, представляющих равные условия для них, как например, в Мексике, Индии и других странах.

18. Установлено, что полномочия Президента Кыргызской Республики, связанные с назначением и освобождением руководителей высших органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, значительно расширены.

19. Установлено, что отсутствует эффективное разграничение полномочий Жогорку Кенеша и Президента Кыргызской Республики в отношении исполнительной власти, что способствует нестабильности системы, повышая вероятность частой смены состава правительства. Выявлено, что все еще неэффективна и неоптимальна структура правительства, системы органов исполнительной государственной власти; неэффективна система государственного управления; для обеспечения эффективной реализации функций правительства премьер-министр не наделен соответствующими реальными, эффективными полномочиями по формированию состава правительства, назначению министров, других руководителей органов исполнительной государственной власти и органов местного самоуправления.

20. Существуют конституционно-процессуальные проблемы, в части реализации конституционно-правовой ответственности Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша, Правительства и членов Правительства, высших должностных лиц судебной системы Кыргызской Республики, других высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц, органов государственного управления и местного самоуправ-

ления. Из трех позиций, установленных в Конституции Кыргызской Республики, мерой конституционно-правовой ответственности Президента следует считать только его отрешение от должности, поскольку две другие нормы таковым не являются в силу того, что они не связаны с нарушением конституционных норм и используется им как его право. Установлено, что нормы статьи 51 Конституции Кыргызской Республики демонстрируют невозможность ее фактической реализации до тех пор, пока не будет изменена конституционная норма и формулировка оснований отрешения от должности Президента Кыргызской Республики.

21. Анализ нормативной правовой регламентации выборов в высший представительный орган, конституционно-правовой ответственности депутатов Жогорку Кенеша и Парламента показал несовершенство избирательной системы в Кыргызской Республике и низкий правовой уровень электората, участвующего в голосовании. Отсутствует эффективное разграничение полномочий Жогорку Кенеша и Президента Кыргызской Республики в отношении исполнительной ветви власти; законодатель необоснованно не включил в Конституцию термин «лишение» депутатских полномочий, оставив только «прекращение», который не в полной мере соответствует его смысловой и содержательной нагрузке; в Конституции Кыргызской Республики не закреплена норма, предусматривающая возможность отзыва депутата.

22. Нормы Конституции Кыргызской Республики закрепляют конституционно-правовую ответственность парламента Кыргызской Республики; конституционно-правовая ответственность Жогорку Кенеша – парламента Кыргызской Республики – делится на коллегияльную и персональную конституционно-правовую ответственность.

23. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления являются важным элементом механизма осуществления народовластия, и в условиях становления кыргызской государственности, обретают реальное содержание. В системе органов местного самоуправления, в части выборов депутатов местных кенешей, а также высших должностных лиц исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, существует целый ряд проблем, аналогичных при проведении выборов Президента и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, а также в системе управления в республике.

24. Установлено, что нормы, регулирующие политические права и свободы граждан, не систематизированы и не сгруппированы, а установлены в разных статьях (ст. 8, ст. 13, ст. 14, ст. 21, ст. 25, ст. 30) Конституции Кыргызской Республики.

25. Введение в Конституцию Кыргызской Республики и в Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» изменений, касающихся формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (избрание 90 депутатов Жогорку Кенеша по партийным спискам, избираемых по единому избирательному округу), сыграло определенную роль в повышении активности политических партий. Логическим следствием явилось то, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики был сформирован по партийным спискам.

26. В теории конституционного права отсутствует понятие «политические права и свободы граждан». Предлагается представить в законодательстве Кыргызской Республики дефиницию «политические права и свободы граждан».

27. С точки зрения правового обеспечения Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года в настоящее время уже не отвечает современным требованиям, предъявляемым к политическим партиям в современных условиях.

В целях совершенствования системы народовластия на современном этапе развития Кыргызстана считаем целесообразным представить следующие рекомендации:

1. Четко установить в Конституции и соответствующих законах основные принципиальные нормы проведения референдума: круг граждан, имеющих право участвовать в нем; органы государства и иные субъекты, имеющие право инициировать референдум; органы государства, наделенные компетенцией назначать референдум; основы порядка проведения и определения результатов референдума; сроки и этапы осуществления референдума, конституционно-правовую ответственность граждан и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, нормы и меры наказания за неисполнение или же за несвоевременное исполнение решений референдума; гарантии соблюдения конституционных и иных норм в ходе проведения референдума.

2. Установить в Основном Законе четкие нормы, в соответствии

с которыми Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики будет нести конституционно-правовую ответственность, в случае допущения нарушений при подготовке, проведении и опубликовании результатов выборов и референдумов.

3. Закрепить в Конституции Кыргызстана и соответствующих законах Кыргызской Республики правовое регулирование всех этапов проведения референдума, установление конкретных органов, отвечающих за их исполнение, конституционно-правовую ответственность граждан и должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, а также установить меры наказания за неисполнение или за несвоевременное и ненадлежащее исполнение решений референдума.

4. В Основном Законе установить конституционные сроки и ограничения в связи с необходимостью более тщательной подготовки вопросов, выносимых на референдум, связанных с решением множеств организационно-правовых вопросов, требующих от комиссий референдума всех уровней значительных усилий и времени, вовлечения основной массы избирателей, которые должны проанализировать большой объем информации, чтобы быть готовыми сделать осознанный выбор.

5. В целях развития институтов непосредственной демократии внедрить в Кыргызстане электронную систему голосования (ЭСГ).

6. Детально изучить возможность установления в Основном Законе нормы, согласно которой кандидаты в Президенты Кыргызской Республики, находящиеся на высших государственных и муниципальных должностях, должны уволиться за 6 месяцев до даты выборов главы государства; порядок избрания Президента Кыргызстана можно полностью регламентировать в Конституции Кыргызстана, наделив его четкими функциями и полномочиями (высшее должностное лицо, гарант Конституции, верховный главнокомандующий, обеспечивающий систему сдержек и противовесов, баланс ветвей власти); следует изучить перспективность выборов Президента Кыргызстана коллегией выборщиков. В этой связи рекомендуется образование 2-х палатного парламента – Жогорку Кенеша КР: законодательная палата; Народный Курултай – Собрание народных представителей.

7. В дальнейшем совершенствовать нормы о конституционно-правовой ответственности не только Президента Кыргызской Республики, но и целого ряда субъектов конституционно-правовых отношений, а также о конституционно-правовом статусе Президента КР, о выборах Президента Кыргызской Республики, о полномочиях Президента Кыргызской Республики в части назначения высших государственных должностных лиц, о прекращении полномочий Президента Кыргызской Республики, о привлечении к ответственности, о досрочном прекращении полномочий (основания, процедура), о ответственности президентской власти, в целях обеспечения эффективного развития системы народовластия.

8. В Конституции Кыргызской Республики посвятить специальный раздел принципам организации и системе государственного управления и местного самоуправления в республике (объединив нормы 8 раздела Основного Закона о местном самоуправлении).

9. Ввести депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, как это, к примеру, имело место в ст. 96 Конституции Кыргызской ССР 1978 г.

10. Изучить опыт Казахстана и внести в Конституцию Кыргызстана соответствующую норму, позволяющую обеспечить соответствующее представительство в парламенте Кыргызстана. 15 депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики должны назначаться Президентом Республики, с учетом необходимости обеспечения представительства в парламенте национально-культурных и иных значимых интересов общества.

11. Законодательно установить возможность преодоления несогласия парламента Кыргызской Республики на привлечение депутата к установленной ответственности. Данную функцию следует передать Конституционному суду Кыргызской Республики, как высшему судебному органу, предусмотрев право Генерального прокурора Кыргызской Республики повторно обратиться с соответствующей просьбой в Конституционный суд.

12. Строго использовать основные идеи принципа разделения власти при построении системы народовластия в Кыргызской Республике.

13. Нами представлена инновационная модель 3-уровневого управления в республике. В этой связи разработан и направлен в Жо-

горку Кенеш Кыргызской Республики проект Закона «О разграничении функций и полномочий между органами местного самоуправления и местными органами государственного управления».

14. Составить Реестр высших должностных лиц органов местного самоуправления, создать эффективную систему их выборов, назначения и конституционно-правовой ответственности.

15. Дополнить главу 8 Конституции Кыргызской Республики статьями «Ответственность органов местного самоуправления и высших должностных лиц» и «Административно-правовой контроль над деятельностью органов местного самоуправления и высших должностных лиц органов местного самоуправления».

16. Объединить разрозненные базовые законы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, в единый Кодекс Кыргызской Республики о местном самоуправлении и местном государственном управлении.

17. На основе норм Европейской Хартии о местном самоуправлении разработать проект Кодекса Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местном государственном управлении», в котором четко прописать дефиниции о местном самоуправлении и местном государственном управлении (в целях исключения коллизий), а также установить нормы, четко разграничивающие функции и полномочия между органами местного самоуправления и местными органами государственного управления, нормы, регулирующие выборы, назначения высших должностных лиц органов местного самоуправления.

18. Объединить законы Кыргызской Республики «О государственной службе» и «О муниципальной службе», в целях исключения дублирования и приведения их в единую систему.

19. Закрепить в Конституции Кыргызстана конституционно-правовую ответственность органов местного самоуправления и их высших должностных лиц.

20. Внести изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, четко изложив в отдельной статье политические права и свободы граждан, систематизировав и сгруппировав их по направлениям; регламентировать конституционно-правовую ответственность политических партий в законодательстве в виде следующих санкций: предупреждение; приостановление деятельности; ликвидация по решению суда.

21. Строго учитывать и эффективно применять отмеченные нами факторы при формировании и совершенствовании системы народовластия. В этой связи регламентировать в Конституции Кыргызской Республики правовые основы организации народовластия в Кыргызской Республике, а также реально использовать принцип разделения власти. Необходимо установить нормы, предусматривающие:

– реальное разделение функций и полномочий между Президентом страны и органами государственной власти, на основе принципа разделения государственной власти;

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

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

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

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

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

– предоставление возможности органам выражать свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением, предусматривающую систему сдержек и противовесов, направленную на сведение к минимуму возможных ошибок в управлении, односторонности подхода или ведомственных интересов;

– установление четких бюджетных полномочий для органов госу-

дарственного управления и органов местного самоуправления, каждого уровня управления и обеспечить эффективные межбюджетные отношения между органами государственной власти, органами государственного управления и органами местного самоуправления;

– повышение эффективности всего механизма управления государственными и местными делами.

22. Внести изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, четко изложив в отдельной статье политические права и свободы граждан, систематизировав и сгруппировав их по направлениям.

23. Принять новый Закон о политических партиях и их объединениях, закрепив в нем демократические нормы и принципы политических прав и свобод граждан Кыргызстана. Рекомендуются представить в законодательстве Кыргызской Республики дефиницию «политические права и свободы граждан».

24. Установить в Основном Законе норму, наделяющую граждан правом участвовать в управлении делами государства, что в свою очередь позволило бы развить содержащиеся в статье 1 Конституции положения о народовластии, праве участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения;

25. Принять новый Закон о политических партиях и их объединениях, закрепив в нем демократические нормы и принципы политических прав и свобод граждан Кыргызстана. В новый Закон о политических партиях необходимо ввести положения: об увеличении минимальной численности членов партий; установлении принципа фиксированного членства; о закреплении гарантий сохранения партиями минимального числа ее членов после регистрации в органах юстиции; об обязанностях партии и ее членов; о мерах ответственности в случае невыполнения партиями правовых требований; о повышении требований к программам партий, в части их соответствия принципам конституционного строя Кыргызстана, возможности принятия партиями политических мер в случае победы их представителей на выборах и т.д. Следует также законодательно закрепить нормы об ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение политических прав и свобод граждан.

26. Законодательно закрепить конституционно-правовую ответ-

ственность политических партий и иных общественных объединений в законодательстве в виде следующих санкций: предупреждение; приостановление деятельности; ликвидация по решению суда.

27. Разработать и принять конституционный Закон Кыргызской Республики «О конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц», предусматривающий ответственность высших органов государственной власти и высших государственных должностных лиц за принятие решений и осуществление действий, противоречащих Конституции Кыргызской Республики, а также законодательно установить соответствующие Реестры высших органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц.

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

Исходя из вышеизложенного, следует, что дальнейшее исследование проблем конституционно-правовых основ системы народовластия в Кыргызской Республике позволит рассмотреть и дать ответ на ряд актуальных вопросов и проблем современности.

СПИСОК

использованных источников и литературы

1. Документы и нормативные правовые акты Кыргызской Республики

1. Конституция Кыргызской Автономной Советской Социалистической Республики/ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75-84.
2. Конституция (Основной Закон) Кыргызской Советской Социалистической Республики. Принята Чрезвычайным V Съездом Советов Кыргызской ССР 23 марта 1937 года. – Фрунзе, Кыргызгосиздат. – 1937.
3. Конституция (Основной Закон) Кыргызской Советской Социалистической Республики. Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Кыргызской ССР девятого созыва 20 апреля 1978 года. – (С изменениями и дополнениями, внесенными на десятой сессии Верховного Совета Кыргызской ССР девятого созыва, второй сессии Верховного Совета Кыргызской ССР десятого созыва, восьмой, внеочередной десятой и одиннадцатой сессиях Верховного Совета Кыргызской ССР одиннадцатого созыва). – Ф.: Кыргызстан, 1989.
4. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года. Б.: 1993. – 44 с.
5. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, принятым референдумом 10 февраля 1996 года – Бишкек. – «Учкун». – 1996. – 103 с.
6. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изменена и дополнена Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 17 февраля 1996 года, приня-

- тым референдумом 10 февраля 1996 года и Законом Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 21 октября 1998 года, принятым референдумом 17 октября 1998 года – Бишкек. – «Учкун», – 1998. – 93 с.
7. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложенная в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года № 40, принятая референдумом 2 февраля 2003 года – Б.: 2003. – 107 с.
 8. Конституция Кыргызской Республики, изложенная в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года – Б.: 2007. – 101 с.
 9. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» 23 октября 2007 года № 157/ Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек. – 2007. № 21. – 101 с.
 10. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 19 октября 2005 года № 155 (в редакции Закона Кыргызской Республики от 15 января 2007 года № 3, 20 марта 2008 года № 37). – ИЦ «Токтом».
 11. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.
 12. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 9 июля 2008 года № 141 // Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики» № 14, ОАО «Эркин-Тоо». – 2008. – 60 с.
 13. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судов» от 8 октября 1999 года № 105.
 14. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Республики» от 13 марта 2001 года № 35.
 15. Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике». Принят референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 21 октября 2007 года (Изложен в редакции Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Кодекса Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года № 158. – Издательство «Кыргызполиграфкомбинат» им. Т. Суванбердиева. – Б.: 2007. – 292 с.
 16. Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики от 4 августа 1998 года № 114.
 17. Закон Кыргызской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР» от 14 декабря 1990 года № 260 – XII. – ИЦ «Токтом».
 18. Закон Кыргызской ССР от 14 декабря 1990 года N 263–XII «О совершенствовании областного деления Кыргызской ССР и образовании новых областей».
 19. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 15 декабря 2008 года № 262) // «Эркин-Тоо» от 18 января 2005 года № 4-5.
 20. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213.
 21. Закон Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года № 36.
 22. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5.
 23. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года № 99 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Махима». – Бишкек. – 2008. – С.
 24. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года № 37.
 25. Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215.

26. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных ке-
нешей» от 13 января 2000 года № 3 (в редакции Закона КР от 5 ав-
густа 2008 года № 195).
27. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» от 21
августа 2004 года № 165.
28. Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргыз-
ской Республики» от 31 августа 1991 года.
29. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов Жогор-
ку Кенеша Кыргызской Республики» от 12 января 1994 года №
1380–XII.
30. Закон Кыргызской Республики «О Национальном совете по де-
лам правосудия Кыргызской Республики» от 20 августа 2007
года № 155 (В редакции Закона Кыргызской Республики от 23
июня 2008 года № 130). – [http:// www. Toktom.kg](http://www.Toktom.kg)
31. Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12
июня 1999 года № 50. ИПС «Мамлекет».
32. Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться
мирно, без оружия, свободно проводить митинги и demonstra-
ции» от 23 июля 2002 года № 120 (В редакции Закона Кыргыз-
ской Республики от 5 августа 2008 года № 192).
33. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Респу-
блики» от 22 июля 2009 года.
34. Закон Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Рес-
публики» от 18 декабря 1993 года № 1341–XII (В редакции Зако-
нов КР от 21 ноября 1997 года № 82, 13 ноября 2000 года № 85, 4
июня 2007 года № 77, 25 июня 2007 года № 91, 14 июля 2008 года
№ 143, 21 июля 2008 года № 161, 29 декабря 2008 года № 272).
35. Закон Кыргызской Республики «О Центральной комиссии по вы-
борам и проведению референдумов Кыргызской Республики» от
14 марта 1997 года № 14 (в редакции законов Кыргызской Респу-
блики от 1 марта 2004 года № 15, 8 октября 2004 года № 180, 6 ян-
варя 2005 года № 4, 8 августа 2006 года № 164, 4 июня 2007 года
№ 77, 18 июля 2008 года № 145, 28 июля 2008 года № 178, 29 дека-
бря 2008 года № 278).
36. Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде и местных су-
дах общей юрисдикции» от 24 апреля 1999 года № 36.
37. Закон Кыргызской Республики «О статусе судей Кыргызской Ре-
спублики» от 9 июля 2008 года №141.
38. Закон Кыргызской Республики «Об органах судейского самоуп-
равления» от 20 марта 2008 года № 35 // Информационный бюл-
летень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Ре-
спублики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо», Бишкек: 2008. № 21.
39. Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 года № 65 «Об
административно-территориальном устройстве Кыргызской Рес-
публики» // Сборник законодательных актов в сфере государ-
ственного и муниципального управления. – Б.: 2008.
40. Закон Кыргызской Республики о статусе депутата Жогорку Кене-
ша Кыргызской Республики от 18 декабря 2008 года № 267 /Ин-
формационный бюллетень «Вестник Администрации Президен-
та Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин-Тоо»,
Бишкек.: 2008. № 25. – 68 с.
41. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики “О назначении выборов Президента
Кыргызской Республики” от 22 сентября 1995 года., 3 № 200–1.
42. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики “Об обращениях инициативных групп
по проведению референдума о продлении полномочий Президен-
та Кыргызской Республики до октября 2001 года” от 20 сентября
1995 года, 3 № 198–1.
43. Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыр-
гызской Республики от 21 ноября 1995 года, 3№ 264–1 «О прове-
дении референдума (всенародного голосования) по внесению из-
менений и дополнений в Конституцию Кыргызской республики о
выборности глав местных государственных администраций».
44. Указ Президента Кыргызской Республики «О порядке представ-
ления и проведения выборов глав аильных округов, поселков и
городов районного значения» от 10 июня 2008 года № 203. – [http:// www. Toktom.kg](http://www.Toktom.kg).
45. Указ Президента Кыргызской Республики «О подготовке про-
екта дополнений и изменений в Конституцию Кыргызской Ре-
спублики в связи с результатами референдума и об образовании
Конституционного совещания» от 27 октября 1994 года № 269.

46. Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня в Кыргызской Республике» от 22 сентября 1994 года № 247.
47. Указ Президента Кыргызской Республики «О реорганизации структуры центральных органов исполнительной власти» от 2 декабря 1996 года // Слово Кыргызстана, 2 декабря 1996. – С. 10.
48. Указ Президента Кыргызской Республики «О Положении о народном курултае представителей местного сообщества» от 2 мая 2001 года № 152.
49. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике» от 26 августа 2002 года № 235.
50. Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике» от 13 января 2003 года № 8.
51. Указ Президента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381.
52. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ Кыргызской Республики в управлении делами местного значения» от 2 мая 2001 года № 152.
53. Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года № 240 // Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. ОсОО «М Maxima». – Бишкек. – 2008. – С. 147, 162, 180.
54. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 марта 2009 года № 171 «О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики».
55. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2003 года № 257 «О плане основных мероприятий Правительства Кыргызской Республики по реализации Указа Прези-

- дента Кыргызской Республики «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года № 381».
56. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 года № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике».
57. Решение Конституционного суда Кыргызской Республики «О результатах выборов Президента Кыргызской Республики 24 декабря 1995 года» от 28 декабря 1995 года.
58. Решение Конституционного суда Кыргызской Республики «О возможности участия Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева на очередных выборах Президента Кыргызской Республики» от 13 июля 1998 года.
59. Решение Конституционного суда Кыргызской республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Токтом» – 2009.
60. Центральный государственный архив Кыргызской Республики. Фонд. 39 оп.1., д. 37. (Мировая судья Ошского уезда 1894 г.).
61. Центральный государственный архив Кыргызской Республики.: ф. 21, оп 3, д. 141, л. 75–84. (Конституция КАССР).

II. Документы и нормативные правовые акты зарубежных государств

1. Конституция СССР: Политико-правовой комментарий: – М.: Политиздат, 1982. – С. 20.
2. Основной Закон. Конституция Российской Федерации. Официальный текст. ООО «Издательство Омега-Л». М.: 2007. – 40 с.
3. Конституция Республики Армения от 5 июля 1995 года (по состоянию на 27 ноября 2005 года, текст Конституции приводится по Конституции стран мира. http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).
4. Конституция Грузии от 24 августа 1995 года (текст Конституции приводится по «Конституции стран мира» по состоянию на 27 декабря 2006 года, http://constitution.garant.ru/Doc_4000.htm).
5. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (В редакции законов Республики Казахстан от 07.10.1998 г. № 284–1,

- 21.05.2007 г. № 254–III ЗРК. – Астана: Елорда, 2008. – 56 с.
6. Конституция Туркменистана от 18 Махтумкули (мая) 1992 года (В редакции Конституционного закона Туркменистана от 15 Алл Арслан (августа) 2003 г.). – 16 с.
 7. Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992 г. № 460/1992 Z.z (текст Конституции приводится по сборнику «Конституции государств Европы»). Издательство НОРМА, 2009 г.
 8. Конституция Финляндии (Финляндской Республики) от 11 июня 1999 г. (1999/731). Данный Основной закон вступил в силу с 1 марта 2000 года (текст Конституции приводится по Конституции стран мира. <http://constitution.garant.ru/Doc 4000.htm>).
 9. Конституция Соединенных Штатов Америки. Embassy of United States of America. United States information service. Regional program office, Vienna. – 25 с.
 10. Закон Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» от 30 декабря 2008 года № 6–ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // Российская Газета, 2008, 31 декабря.

III. Специальная литература. Книги, монографии, сборники

1. А. Линкольн. Собр. Соч. Т. 5, с. 69.
2. Абдрасулов Е.Б. Декларация о государственном суверенитете и ее место в конституционной эволюции Казахстана на пути к независимости / «Юридическая газета». Алматы, 1995., № 10.
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – 512 с.;
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. Алауханов Е., Садыков А. Право подозреваемого (обвиняемого) и подсудимого на профессиональную защиту. Монография – Алматы, 2009. – 248 с.
6. Александров А.Ю. Конституционная ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. – Ка-

- луга: КФ МГЭИ, 2003. – 50 с.
7. Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2008. – 152 с.
 8. Арабаев А.А. Современный Кыргызстан: государственно-правовое развитие.– Б.: Право и политика, 2009. – 672 с.
 9. Арабаев А.А. Конституционная реформа в Кыргызстане: первые результаты и их последствия // Казахстанский журнал международного права. – 2007. – № 2. – С. 164–169.
 10. Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане: теория и практика становления. – Б.: КГЮА, 2005. – 305 с.
 11. Арабаев А.А. Конституционное право Кыргызской Республики. – Б.: КГЮА, 2005. – 148 с.
 12. Арабаев А.А. Законодательная власть, законодательный акт, законотворчество. – Б.: ИФП НАН КР, 2003. – 126 с.
 13. Арабаев А.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 216 с.
 14. Баймаханов М.Т. Основы государства и права Республики Казахстан // Правовое государство. – Алматы, 1997. – 365 с.
 15. Баймаханов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К. Становление суверенитета Республики Казахстан (государственно-правовые проблемы). Алматы, 1994. – С.148.
 16. Баренбойм П. 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера: Учебное пособие. – М.: Белые альвы, 1995. – 176 с.
 17. Бейшембиев Э.Ж. Кыргызстан: от кочевого к суверенному государству. – Вестник КГЮА. № 2. – Б.: 2008. – С. 16 – 20.
 18. Бейшембиев Э.Ж. Кыргызская Республика и международное публичное право. – Б.: 2009. – 136 с.
 19. Бидильдаева Г.А. Обеспечение политических прав граждан. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2006 год. – «Атлас Бишкек», 2007. – С. 45.
 20. Бижанов А.Х. Республика Казахстан: демократическая модернизация общества переходного периода. Алматы: нер, 1997. – 640 с.
 21. Большой энциклопедический словарь. В 2-х т. – М.: Советская энциклопедия, 1991. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – С. 115.

22. Борубашов Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики: Курс лекций / Кыргызско – Российский Славянский университет. – Бишкек, 2004. – С. 256.
23. Ботоева Ч.К. Государственный аппарат: вопросы теории и практики. – Б.: КРСУ, 2008. – 118 с.
24. Геополитика / Авторы – сост. В. Барышполец, Д. Барышполец, В. Манилов; Под общ. Ред. В. Манилова. – М.: ТЕРРА – Книжный клуб, 2002. – С. 70.
25. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть: предпосылки, особенности, структура. – М.: ООО «Издательство ЮКЭА», 2002. – 832 с.
26. Горбунов В.П., Попов В.И. Выборы – правовой институт формирования власти (концептуальный анализ). Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во «НОУ», 2000. – 155 с.
27. Давид Рене. Основные правовые системы современности. М., 1967. – С. 33.
28. Джошуа Муравчик. Демократия: право всех наций// Электронные журналы Госдепартамента США. Вопросы демократии. На пути к Сообществу Демократических государств. – Vienna. – 2000.
29. Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы в Кыргызской Республике. Монография. Б.: 2004. – 203 с.
30. Джуманалиев А. Политическая история Кыргызстана (Становление политической системы кыргызского общества в 1920 – 1930-е годы), – Б.: 2002. – 399 с.
31. Джунусова Ж.Х. Республика Казахстан: Президент. Институты демократии. Алматы. «Жеті Жаргы», 1996.
32. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. – М., 1994. – С. 28.
33. Додонов В.Н., Попов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник/Под общей ред. Акад. МАИ, д.ю.н. В.Н.Трофимова. – М.:ИНФРА-М, 1998. – С. 174.
34. Дуйсенов Э.Э., Кулдышева Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызстане (правовое регулирование). – Ош: 2003. – 148 с.
35. Дуйсенов Э.Э. Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991–2003 г.г.). – Ош: 2004. – 272 с.
36. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России: Монография – М., 1997. С.8
37. Ефимов В.И. Власть в России. – М., РАГС, 1996, 288 с.
38. Ж.-П.Жакс. Конституционное право и политические институты: Учеб. Пособие / Пер. с франц. – М.:Юристъ, 2002. – С. 39.
39. Жумалиев К.М., Ожукеева Т.О. XXI век: Институт президентства в Кыргызской Республике. Б.: 1997.
40. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 1999. – С. 10.
41. Зиманов С.З. Конституция и парламент Республики Казахстан. – Алматы: Жет-Жаргы 1998. – 334 с.
42. Зиманов С. З. Казахский суд биев – уникальная судебная система. –Алматы: Атамур, 2008. – 224 с.
43. Избирательное законодательство Кыргызской Республики / С.В. Большаков, И.А. Евланов, С.И. Иманбаев и др. – Б.: 2001. 115 с.
44. Исполнительная ветвь власти. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000-0327 Russian. С. 43.
45. Исторические решения Верховного суда. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000-0327 Russian. – С. 99.
46. История кыргызов и Кыргызстана: Учебник для вузов /авторы Э. Бейшембиев и др.; НАН Кыргызской Республики. КР(С)У. МУК. – Бишкек: Илим, 1998. – 344 с.
47. История политических и правовых учений. 2-е изд./ Под общ. Ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1998.
48. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. Редактор – доктор юридических наук А.В.Иванченко. – М.: Издательство «НОРМА», 1999. – С. 1.
49. Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
50. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
51. Караев А. Конституционное право Республики Казахстан// Учебное пособие. Краткий курс лекций, Алматы: 2005. – 162 с.
52. Ким В.А., Ким Г.В. Конституционный строй Республики Казах-

- стан. – Алматы: ТОО “Книга”, 1998. – 169 с.
53. Ким В.Л. Первая Конституция независимого Кыргызстана /Отв. ред. д.ю.н., профессор Р.Т. Тургунбеков; ИППКК КГНУ. – Б.: “Илим”, 1998. – 176 с.
 54. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 464 с.
 55. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1998. – 520 с.
 56. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М.: Городец, 2000. – 192 с.
 57. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юристъ, 2006. – 345 с.
 58. Конституции государств – участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА. М, 1999. – 736 с.
 59. Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь/ В.А.Туманов, В.Е.Чиркин, Ю.А.Юдин и др. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997.
 60. Конституции государств Европейского Союза. Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института Законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М.: 1998.
 61. Конституции государств-участников СНГ. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М, 1999.
 62. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. Пособие / (сост. Сб., пер., авт. Введ. И вступ. Ст. В.В.Маклаков). – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 608 с.
 63. Конституции стран – участников СНГ. Том 1. Сборник документов (в 2 т.). – Ер.: Изд. «Мхитар Гош». 1995.
 64. Конституции стран СНГ и Балтии: Учебное пособие / Сост.

- Г.Н.Андреева – М.: Юристъ, 1999. – 640 с.
65. Конституционные законы Республики Казахстан о Президенте, о Парламенте, о Правительстве, о референдуме, о выборах. Сборник нормативных правовых актов – Алматы: ЮРИСТ, 2009. – 120 с.
 66. Конституционное право государств Европы: Учеб. Пособие для студентов юрид. Вузов и фак. / Отв. Ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – С. 215.
 67. Конституционная реформа в Кыргызской Республике./Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной конституционной реформе в Кыргызской республике. – Под ред. Б.И. Борубашова, А.В. Тен, М.Б. Мырзалиева, Б.А.Исакова – Бишкек. 2007. – 115 с.
 68. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебно-методическое пособие/Под ред. Ч.А.Мусабековой, Р.М. Мырзалимова. – Бишкек: Изд-во КРСУ, 2006.– 211 с.
 69. Конституционное право России: Сборник конституционно-правовых актов/ Отв. Ред. Проф. О.Е. Кутафин; Сост. Проф. Н.А. Михалева. В 2 т. – М.: Юристъ, 1998. – Т. 1. – 816 с., Т. – 2. – 580 с.
 70. Краткий словарь основных понятий и терминов, используемых национальным законодательством Кыргызской Республики: по состоянию на 1 ноября 2002 г./Авт.-сост. А.А.Сабиоров – Б.: 2002. – С. 148.
 71. Кубеев Е.К. Конституционный строй Республики Казахстан. – Караганда: Болошак Баспа. 1998.
 72. Кудинов О.А. Конституционное право Российской Федерации: Учебное пособие: Схемы и комментарии. – 3-е изд. Перераб. И доп. – М.: «Ось – 89», 2007.
 73. Кузин Ф.А. Диссертация: Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты. Практическое пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. – 2-е изд., доп. – М.: Ось-89, 2001. – С 38.
 74. Кыргызстан: Элдик революция, 24-март 2005 – Народная революция/Туз. П.Ш. Казыбаев ж.б. – Б.: Учкун, 2006. – 416 с.
 75. Кыргызстан в цифрах. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики//Статистический сборник. – Бишкек. – 2007.
 76. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960.

77. Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. , т. 41.
78. Локк Дж. Избранные философские произведения. М., 1960. – С.7; Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. – С. 290; Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. М., 1938.
79. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: (учеб. Для студентов юрид. Вузов и фак.) /В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
80. Малабаев Б.Н. Конституционно-правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики: Монография. – Б.: 2005. – 420 с.
81. Малая энциклопедия стран / Сиротенко Н.Г., Менделеев В.А. – 2-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство АСТ». – 2000. – 720 с.
82. Марченко М.Н. Разделение властей: Учеб. Пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат. 2004. – 428 с.
83. Марченко М.Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект). Методологические проблемы правоведения. М., 1994. – С. 95.
84. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. – М., 1984.
85. Мишин Н.Г. Суверенитет в советском государстве/Союз ССР – содружество равноправных республик. – М., 1995.
86. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955.
87. Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана/Кырг. Гос. Нац. Ун-т, Юрид.фак. – Б. ОсОО «Сурот-Басма-Салону», 1998. – 349 с.
88. Мукамбаев У.М., Мукамбаева Г.А. Конституционное развитие Кыргызстана. – Бишкек, 1998. – 498 с.
89. Мухамеджанов Э.Б. Парламент Республики Казахстан и законодательные органы зарубежных стран (общие вопросы). – Алматы: ТОО «Баспа», 1997.
90. Мухаев Р. Т. Хрестоматия по теории государства и права, политологии, истории политических и правовых учений. – М., 2000.
91. Нестеренко А.В. Граждане Российской Федерации как субъекты конституционной ответственности//Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М.: 2001. – 279 с.
92. Нуралиев Э., Нурбеков К.Н. Высшие органы государственной власти Кыргызской ССР. Кыргызгосиздат, Фрунзе, 1962. – 69 с.
93. Нурбеков К.Н. Образование Кыргызской ССР. Кыргызгосиздат, Фрунзе, 1960. – 67 с.
94. Нурбеков К. Возникновение Кыргызской Советской национальной государственности. Фрунзе, Издательство “Кыргызстан”, 1964. – 148 с.
95. Нурпеисов Е.К., Котов А.К. Государство Казахстан: от ханской власти – к президентской республике. – Алматы, – «Жеті Жаргы», 1995.
96. Омурбеков Т.Н., Джоробекова А.Э. История кыргызов и Кыргызстана: Учебно-методическое пособие. Ч.1, Бишкек.: ИИМОП КГНУ, 1998. – 104 с.
97. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации//Государство и право. 2003. № 9.
98. Поленина С.В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства// Теория права. Вып. 2. М., 1992.
99. Политология: учебник / под ред. В.А.Ачкасова, В.А. Гуторова. – М.: Высшее образование, 2007.
100. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: 180.
101. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник/ Отв. Ред. – д.ю.н., проф. А.Я. Сухарев. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА–М), 2000. – 371 с.
102. Проект Россия. – М.: Эксмо, 2009. – 384 с.
103. Проект Россия. Вторая книга. Выбор пути. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
104. Проект Россия. Третья книга. Третье тысячелетие. – М.: Эксмо, 2009. – 448 с.
105. Проект ПРООН “Развитие менеджмента в Кыргызстане”. – Бишкек: Илим, 1998. – 216 с.
106. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие. – СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2003. – 282 с.
107. Радвогин А. Кыргызская ССР – форма советской национальной государственности. – Фрунзе: Илим, 1967. – 184 с.

108. Радвогин А., Михайленко Н. XX Конституции социализма. – Фрунзе: Киргизгосиздат, 1957. – 68 с.
109. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы системы народовластия в зарубежных странах и Кыргызской Республике. – Бишкек, «ИД Салам», 2008. – 292 с.
110. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы системы народовластия: генезис, проблемы, поиски, решения. Бишкек, «ИД Салам», 2009. – 282 с.
111. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые реформы и генезис государственной власти в Кыргызской Республике. Учебное пособие. – Тверь: «Чу-До», 1999. – 120 с.
112. Рахимбаев Э.Н. Конституционное право Кыргызской Республики. Учебная Программа и методические рекомендации для слушателей программы «Магистр государственного управления» и студентов юридических факультетов высших учебных заведений / Акад. Упр. при Президенте Кырг. Респ. Бишкек:, Изд-во ПКО «Салам»; 2003. – 196 с.
113. Рахимбаев Э.Н. Правовая база децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Учебное пособие. – Бишкек:, Изд-во «Континент», 2003. – 297 с.
114. Рахимбаев Э.Н. Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года: Методическое пособие. – Б.: ПКО «Салам», 2003. – 324 с.
115. Рахимбаев Э.Н. Муниципальная служба и кадровая политика в органах местного самоуправления Кыргызской Республики / ОсОО «М Махита» - Б.: 2005. – 176 с.
116. Рахимбаев Э.Н. Финансовые и экономические основы местного самоуправления / ОсОО «М Махита» – Б.: 2005. – 69 с.
117. Рахимбаев Э.Н. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике/Учебно-методическое пособие. – Б.: ПКО «Салам», 2005. – 928 с.
118. Рахимбаев Э.Н. Организационно-правовые основы деятельности депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. / Материалы тренинга для депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. Модуль № 1. – Б.: – 2008. – 154 с.
119. Рахимбаев Э.Н. Кыргыз республикасынын жергиликтуу кенештеринин депутаттарынын ишинин уюштуруу-укуктук негиздери / Тренерлер учун колдонмо. № 1 – окуу модулу. Б.: 2008. – 204 б.
120. Рахимбаев Э.Н. Кыргызское государство на пороге нового тысячелетия (период трансформации 1991–1998 г.г.). Суверенный Кыргызстан: проблема традиций и социальной целостности / Национальная академия наук Кыргызской Республики. – Бишкек: «Илим», 1999. – С. 130 – 150.
121. Рахимбаев Э.Н. Институт президентства в Кыргызской Республике и современном мире. Информационно-аналитический вестник Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Выпуск № 1, Бишкек, 2000. – С. 4 – 17.
122. Рахимбаев Э.Н. Полномочия и выборы глав государств. Информационно-аналитический вестник Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Выпуск № 1, Бишкек, 2000. – С. 18 – 26.
123. Рахимбаев Э.Н. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в первые годы независимости. Оптимизация управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызстана на пороге XXI века: Программа и материалы Симпозиума / – Банковский вестник, Бишкек, 2000. – С. 39–54.
124. Рахимбаев Э.Н. Политическая культура и этика выборов в системе государственной власти. Труды Института мировой культуры. Выпуск II. Актуальные проблемы образования и духовной культуры Кыргызстана в евразийском пространстве. «Илим», Бишкек-Лейпциг, 2000. – С. 202–208.
125. Рахимбаев Э.Н. Правовое обеспечение системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящего персонала государственной и муниципальной службы. Государственная служба в суверенном Казахстане: опыт, задачи и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции/Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – С. 119–125.
126. Рахимбаев Э.Н. Strategy of decentralization of public administration and development of local self – government in the Kyrgyz Republic up to 2010. Development of the training concept for Kyrgyz local

- authorities. The book addresses the problems of preparing specialists for the local self-government system, provides some methods for re-training and qualification upgrading, as well as some methodology for conduction of training courses for specialists of different levels. Бишкек, 2003. – С. 133–141.
127. Рахимбаев Э.Н. Кыргыз Республикасынын Президентинин 2002 – жылдын 17-декабырындагы «Кыргыз Республикасында 2010 – жылга чейин мамлекеттик башкаруунун децентралдаштыруу онуктуруунун Улуттук стратегиясы жонундо» Указынын ишке ашыруу жонундо. Жарчычы № 1. Окмоттун Жана ПРООНдун жергиликтуу оз алдынча башкаруу программасынын информациялык бюллетени. Бишкек, 2003. – 2 – 4 б.
 128. Рахимбаев Э.Н. Кыргыз Республикасында мамлекеттик башкарууну децентрализациялоонун жана жергиликтуу оз алдынча башкаруу онуктуруунун укуктук негиздери. Жарчычы № 5. Окмоттун Жана ПРООНдун жергиликтуу оз алдынча башкаруу программасынын информациялык бюллетени, Бишкек, 2004. – С. 1–5.
 129. Рахимбаев Э.Н. Конституционная реформа: шаги в сторону дальнейшей децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Право и предпринимательство/ № 1, журнал, спонсируемый Проектом USAID по развитию коммерческого права, осуществляемым АРД/Чеки, Бишкек, 2006. – С. 2 – 11.
 130. Рахимбаев Э.Н. Юридическая терминология. Предложения по разработке согласованных и полезных определений. «Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике, Бишкек, 2007. – С. 159–179.
 131. Рахимбаев Э.Н. Новая редакция Конституции – шаги дальнейших реформ государственного и муниципального управления (замечания к проекту Конституции КР). Актуальные вопросы конституционной реформы в Кыргызской Республике. Международная научно-практическая конференция, Ошский государственный юридический институт, Ош, 2008. – С. 11–15.
 132. Рахимбаев Э.Н. Конкретизация конституционно-правовых дефиниций системы государственного и муниципального управления. Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета, Том 8, № 6, Бишкек, 2008. – С. 113–118.
 133. Рахимбаев Э.Н. Правовые аспекты оптимизации административно-территориального устройства, государственного и муниципального управления в Кыргызской Республике. Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета, Том 8, № 11, Бишкек, 2008. – С. 113–117.
 134. Рахимбаев Э.Н. К вопросу о конкретизации некоторых ключевых дефиниций в законодательстве Кыргызской Республики по местному самоуправлению. Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики», № 7, Бишкек, 2008. – С. 78–84.
 135. Рахимбаев Э.Н. Жергиликтуу кенештердин уюштуруу-укуктук ишмердигинин негиздери. Мультимедиялык окуу модулдар. Жергиликтуу кенештердин ишмердигинин негиздери. ПРООН, Бишкек, 2008. – 260 мин.
 136. Рахимбаев Э.Н. Правовые аспекты оптимизации административно-территориального устройства и уровней управления в Кыргызской Республике. Государство и право. Вестник № 3 Таджикского Государственного национального университета, Таджикистан. Душанбе, 2008. – С. 90–96.
 137. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые аспекты оптимизации административно-территориального устройства и уровней управления в Кыргызской Республике. Вестник № 7 Государственного университета им. В. Брюсова, Армения. Ереван, 2009. – С. 89–100.
 138. Рахимбаев Э.Н. Концептуальные основы оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике. Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета, Том 9. № 4, Бишкек, 2009. – С. 155 – 159.
 139. Рахимбаев Э.Н. Факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике. Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета, Том 9. № 4, Бишкек, 2009. – С. 155 – 159.
 140. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые аспекты оптимизации административно-территориального устройства и уровней управления в Кыргызской Республике. *MOLDOSCOPIE (Probleme de analiza politica)*. – nr. 1 (XLIY), 2009/ – Chisinau: CEP

- USM, UNIVERSITA TEA STAT DIN MOLDOVA. – 2009. – 14 – 22 p.*
141. Рахимбаев Э.Н. Система народовластия в Кыргызской Республике. Общество и этнополитика. Материалы Второй международной научно-практической Интернет – конференции, 1 апреля – 15 июня 2009 г. /Сибирская АГС; под ред. Л.В. Савинова. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2009. – С. 66–72.
 142. Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН “Демократизация в Кыргызстане”. Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.
 143. Разделение властей: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. И доп. / Отв. Ред. Проф. М.Н. Марченко – М.: Изд-во МГУ: Юрайт-Издат, 2004. – 428 с.
 144. Решение Конституционного суда Кыргызской республики от 14 сентября 2007 года. Информационная система «Токтом» – 2009.
 145. Рыскулов И.А. Конституционное право Кыргызской Республики / Проект ПРООН “Демократизация в Кыргызстане”. Б.: Кыргызстан, 1998. – 296 с.
 146. Сагындыкова А.Н. Конституционное право Республики Казахстан: Курс лекций. – Алматы: Білім, 1999. – 336 с.
 147. Сапаргалиев Г.С. Основы государства и права Казахстана. – Алматы, 1994.
 148. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жаргы, 1998. – 334 с.
 149. Сартаев С.С. Образование и становление казахской советской государственности. – Алма-Ата, 1960. – 130 с.
 150. Сартаев С.С. Казахский суд биев и его цивилизационное значение. Казахский Национальный университет имени Аль-Фараби // Вестник – 2008. – №3(47) – С. 97 – 99
 151. Скуратов Ю.И. Народный суверенитет развитого социализма (конституционные вопросы). – Свердловск, 1987.; Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. М., 1995.
 152. Современный словарь иностранных слов: Изд-во «Рус. яз.» – Ок. 20 000 слов. – М.: Рус.яз., 1993. – 740 с.
 153. Сооданбеков С.С. Проблемы становления и развития конституционно-правовой основы государственной власти в Кыргызской Республике. – Б.: «Илим», 2002. – 312 с.
 154. Сооданбеков С.С., Укушев М.К. Конституционное право Кыргызской Республики (Общая часть): Учебное пособие для студентов 1-2 курсов (спец. – “Юриспруденция”). – Бишкек, 1996. – 92 с.
 155. Социальные технологии. Толковый словарь/Ответ. Ред. В.Н.Иванов. – Москва – Белгород: Луч – Центр социальных технологий, 1995. – 309 с.
 156. Стратегическая матрица Кыргызстана: ретроспектива, современность и сценарии будущего развития/ Под общ. Ред. А.Б. Байшуакова.– М.: Институт экономических стратегий, 2007. – 438 с.
 157. Судебная ветвь власти. Толкование Конституции. Контуры государственной власти США. Regional Program office, Vienna RPO 2000-0327 Russian.
 158. Топорнин Б.Н. Разделение властей и государственная организация//Разделение властей и парламентаризм. – Москва, 1992.
 159. Тургунбеков Р.Т. Государственность и конституция Советской Киргизии в период развитого социализма. – Фрунзе, 1980.
 160. Тургунбеков Р.Т. Конституционный строй Кыргызской Республики. – г. Бишкек, 1996.
 161. Тургунбеков Р.Т. Расширение прав союзных республик. Киргизгосиздат, Фрунзе, 1961.
 162. Тургунбеков Р.Т. Создание и развитие Конституции Киргизской ССР. – Фрунзе, 1962. – 170 с.
 163. Усубалиев Т.У. Возрождение и трагедия моей страны. – Б.: «Учкун», – 2008. – 80 с.
 164. У истоков кыргызской национальной государственности / Ред.: Т.Койчуев, В.М. Плоских, Т.У.Усубалиев. НАН, МОН, Госархивагенство КР (С) У. – Бишкек: Илим, 1996. –384 с.
 165. Фарбер И.Е. Народный суверенитет и Советское государство //50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973.
 166. Хаара-Даван Э. Чингисхан. Великий завоеватель / Э. Хаара-Даван. – М.: Вече, 2008.
 167. Халипов В.Ф., Халипова Е.В., Шишкин А.Н. Выборы и власть: Словарь – справочник избирателя. – М.: Изд-во «Совершенство», 1999. – С. 276.
 168. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. – М., 1998.

169. Чиналиев У.К. Кыргызстан и Украина: Общее и особенное в развитии политических структур: Монография. – К.: Довира, 1997. – 159 с.
170. Чиналиев У.К. Реализация принципа разделения власти в современном Кыргызстане. – К.: Довира, 1998. – 73 с.
171. Чиркин В.Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996.
172. Шаблинский И.Г. Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу. (1989–1995 гг.). – М, 1997. – 248 с.
173. Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах. Научно-методическое пособие /Б.Н. Малабаев, Г.Д. Джалгасынова, А.Д. Орехов. – Б.: ОАО «Учкун». – 2005. – 50 с.
174. Metzger C.J. Government Reform: New Stage Testimony before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management Committee on Government Reform United States House of Representatives 31 March. 2004. <http://www.reform.house.gov/>
175. Herrera R. Good Governance against Good Government? France. 03.02.2004.
176. Thomas R. Good Government. A Pragmatic Approach. www.skf.gov.com
177. Democracy and Elections / Eds. V. Bogdanor and D. Butler. Cambridge: Cambridge University Press, 1983. <http://www.alternatives.ca/print1144.html>
178. Democracy and Elections / Eds. V. Bogdanor and D. Butler. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
179. Democracy in Developing Countries / Eds. L. Diamond, J. Linz, S.M. Lipset. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

IV. Статья

1. «Российская Газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.
2. Оторбаева А. Вопрос на засыпку. Вечерний Бишкек, 11 мая 1998 – С. 4.
3. Акималиев Д. В то время, когда земля нараххват ...//Общественный рейтинг. № 7 (376). – 2008. – 21 февраля.
4. Акыйкатчы – значит справедливый // Вечерний Бишкек, 23 января 2009 г. – С. 3.

5. Нам сегодня как никогда необходимо национальное единство, национальный капитал согласия и созидания// Письмо Президента Кыргызской Республики народу Кыргызстана (19 сентября 2007 года). – Бишкек, 2007. – ОАО «Учкун». – С. 26.
6. Груздов Ю. Некоторые особенности НЭП по-кыргызстански// МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
7. Джеенбеков Р. «Экономической политике Кыргызстана не хватает плана, анализа действий и специалистов мирового уровня»// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
8. Жоробеков Ж. Становление двухпалатного парламента Кыргызстана // Вестник Межпарламентской ассамблеи. – 1996. – № 2(13). – С. 51;
9. Из телевизионного обращения и.о. Президента, Премьер-министра Кыргызской Республики К. Бакиева. // Лица. – № 28. – 2007. – 4 окт.
10. Информационный бюллетень «Вестник Администрации Президента Кыргызской Республики». Издательство ОАО «Эркин Тоо», Бишкек: 2007. № 21. – С. 58.
11. Исакова Г. Правовой взгляд на конституционную реформу. // Право и предпринимательство. – № 1, март Б.: – 2006. – С. 15.
12. Касымова В., Баетов Б. Энергетика Кыргызстана: состояние отрасли и перспективы межгосударственного сотрудничества// Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. СА &СС Press. Швеция. – 2007. – № 6(54). – С. 116–117.
13. Кожемякин С. Периферийный капитализм// Белый пароход. – № 14. – 2008. – 26 февраля.
14. Кожемякин С. Как затаптывают цветы жизни//Белый пароход. – № 14. – 2008.– 28 февраля.
15. Коррупция как стиль жизни// Белый парус. № 4. – 2008. – 18 марта
16. Лан Ву: «Мы предпочитаем жить достойно и хорошо, процветая, чем жить достойно, но в бедности»// Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
17. М. Омуракунов. Причина – в плачевной экономике.//»Агым» № 12. 2008. – 21 февраля.
18. Мешкова Е. Безопасность и господдержка// МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.

19. Мешкова Е. НЭП, тарифы и хвосты // МСН. № 12. – 2008. – 19 февраля.
20. Мостофа А. Молодежная политика: надежда Кыргызстана или утопия? // Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
21. Мусабекова Ч. Конституция Кыргызской Республики и права человека: новые испытания. // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Б.: 2008. ●
22. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. Ред. В.В. Лазарев. 2-е изд. Доп. и перераб. – М.: СПАРК, 2001. – С. 638. «Российская Газета» от 21 января 2009 года № 7 (4831). – С. 2.
23. Национальный опрос Кыргызской Республики октябрь 2008 // International Republican Institute, Baltic Surveys/The Gallup Organization. Бишкек. – 2008. – 69 с.
24. Орозалиев Б. От киргизского политбюро. Оппозиция Киргизии объединилась // Белый парус, № 68, 2008. – 30 декаб. С. 7.
25. Ошрахунова Д. Избирательные права // Ежегодник по правам человека в Кыргызской Республике за 2007 год. – Бишкек, 2008. – С. 82.
26. Правительство отмечает рост внутренней и внешней миграции // Общественный рейтинг. № 8 (377). – 2008. – 28 февраля.
27. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. с. 20–26.
28. Сооданбеков Ж. Монополизм власти – не подарок и не благо, а тяжкое бремя. Беседовала А. Мостфа // Общественный рейтинг. № 7 (376). – 2008. – 21 февраля.
29. Сабден О. Национальная конкурентоспособность Казахстана // Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. SA & CC Press. Швеция. – 2007. – № 6(54). – С. 166–167.
30. Сариев М. // Вечерний Бишкек, 2009, – 27 января.
31. Оправдывать доверие граждан // МСН. № 15. – 2008. – 29 февраля.
32. Социально-экономическое положение Кыргызской Республики. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики // Месячная публикация. Бишкек. – 2008. – С. 124.
33. Стефан Райт. Кубат Осмонбетов: «Золотая страна» по-прежнему бедна // Белый пароход. – № 15. – 2008. – 29 февраля.
34. Суюмбаев М. «Клочок земли, который только и названием бо-

- гат». // Национальный интерес. Деловой журнал. Февраль 2008.
35. Укушев М. Кризис конституционной законности в Кыргызстане // Res Publica, 6 октября 1994. – С. 7.
36. Чаянов А. Игорь Чудинов послушал маму и стал премьер-министром // Лица. – № 5. – 2008. – 28 февраля.
37. Шукураниева Н. Проблемы конституционализма в Республике Кыргызстан // Центральная Азия и Кавказ. Журнал социально-политических исследований. SA & CC Press. Швеция. – 2007. – № 6 (54). – С.7.

V. Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность по законодательству Кыргызской Республики: Дис. ... канд. юрид. наук. Академия управления МВД России. – М., 2006. – 249 с.
2. Алейник А.А. Проблемы статуса и профессионализации деятельности депутатов в современный период. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М.: 1996. – 20 с.
3. Арабаев А.А. Парламентаризм в Кыргызстане (проблемы теории и практики) // Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Б., 2008. – 44 с.
4. Арутюнян А.Ш. Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения. Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. – 38 с.
5. Арутюнян Г.Г. Конституционный суд в системе государственной власти (сравнительный анализ). Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. – 52 с.
6. Батанова Н.М. Конституционные деликты в Украине: проблемы теории и практики. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Киев. – 2007. – 21 с.
7. Бокоев Ж.А. Модели современного конституционализма и опыт постсоциалистических государств (на примере Кыргызской Республики). Институт государства и права РАН, Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М.: 1998. – 24 с.
8. Ботоева Ч.К. Совершенствование деятельности государственного аппарата. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М.: 2000. – 20 с.
9. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность:

- системное исследование: Дис. ... доктора юридических наук. М.: 2005. – 319 с.
10. Володин В.В. Субъект Российской Федерации: проблемы власти, законотворчества и управления. Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1996. – 36 с.
 11. Глазунов А.Р. Конституционный суд Российской Федерации: практика и перспективы. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М.: 1998. – 24 с.
 12. Гудков А.И. Государственная власть в современной России: становление и основные тенденции развития. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М.: 1998. – 24 с.
 13. Грабильников А.В. «Конституционное право громадян України брати участь в управленні державними справами: проблеми теорії і практики». Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Київ. – 2006. – 19 с.
 14. Джумабаев М.Дж. Развитие избирательной системы Кыргызской Республики: Дис. канд. юрид. наук. Академия управления МВД России, М., 2004. – 271 с.
 15. Дзидоев Р.М. Формирование конституционного строя в России (1905–1907 гг.). Дис. ... доктора юридических наук. М.: 1999. – 41 с.
 16. Дмитриев Ю.А. Концепция народовластия в современной России (государственно-правовые проблемы теории и практики). Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук (научный доклад). М.: 1994. – 67 с.
 17. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации. Дис. ... доктора юридических наук. М.: 1998. – 50 с.
 18. Емельянов Н.А. Местное самоуправление Российской Федерации: Конституционно-правовой и институциональный анализ. Дис. ... доктора юридических наук. М.: 1998. – 51 с.
 19. Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М., 2003. – 26 с.
 20. Иманалиев К.Т. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и его роль в демократизации общества. Автореферат дис. ... канд. полит. наук, Б, 2002. – 18 с.
 21. Ким В.Л. Принятие и введение в действие Конституции Кыргызской Республики. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Алматы, 1998. – 24 с.
 22. Копабаяев О.К. Конституционно-правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики). Автореферат дис. ... доктора юридических наук. Алматы: 2000. – 51 с.
 23. Кожамметова А.Е. Референдум: его законодательное регулирование и практика проведения в странах СНГ. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Алматы. – 2003. – 28 с.
 24. Кубеев Е.К. Основы конституционного строя Республики Казахстан. Автореферат дис. ... доктора юридических наук. М.: 1998. – 43 с.
 25. Кучуков М.М. Основные этапы становления Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики. Автореферат дис. ... доктора ист. наук, Б, 2003. – 46 с.
 26. Миронов Д.Н. Конституционно-правовой статус Республики Саха (Якутия). Автореферат дис. ... доктора юридических наук. М.: 1998. – 57 с.
 27. Могунова М.А. Проблемы теории и практики скандинавского парламентаризма: Критический анализ. Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук, М., 1989. – 49 с.
 28. Мухамеджанов Б.А. Форма правления Республики Казахстан: конституционная модель и практика государственного управления: Дис. доктора юридических наук. – М., 2007. – 460 с.
 29. Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук, М, 1999. – 151 с.
 30. Наумов В.И. Законодательство Российской Федерации о выборах: теория и практика избирательных компаний 1993–1996 годов. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М, 1998. – 28 с.
 31. Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и субъекты). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М, 1999. – 27 с.
 32. Нурпеисов Д.К. Конституционно-правовые основы становления независимости Республики Казахстан. Институт экономики и права КГНУ им. Аль-Фараби. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Алматы., 1999. – 30 с.
 33. Овсянко Д.М. Административно-правовые проблемы государ-

- ственной службы в Российской Федерации. Автореферат дис. ... доктора юридических наук. М.: 1998. – 49 с.
34. Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М, 1999. – 22 с.
35. Саломаткин А.С. Территориальная организация Российского государства (Государственно-правовые вопросы). Автореферат дис. ... доктора юридических наук. М.: 1996. – 39 с.
36. Салянова А. Ж. Формирование двухпалатного парламента Кыргызстана. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Бишкек, 2000. – 25 с.
37. Сорокин В.В. Государственность переходного периода: теоретические вопросы. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Екатеринбург, 1999. – 24 с.
38. Сыдыкова Л.Ч. Теоретические проблемы системы и видов наказаний по уголовному праву Кыргызской Республики. Автореферат дис. ... доктора юридических наук. Алматы: 2000. – 48 с.
39. Фейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, Саратов, 1999. – 31 с.
40. Ходырев А.Н. Юридическая ответственность в деятельности органов местного самоуправления. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук, М, 1999. – 20 с.
41. Юлдашева З.А. Создание и основные особенности Конституции Республики Узбекистан (Историко-правовое исследование). Академия МВД Республики Узбекистан. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ташкент, 1997. – 24 с.

Приложение

Формы

непосредственной представительной демократии и примыкающие к ним

Таблица № 1.

Ф.И.О. АВТОРА	НЕПОСРЕДСТВЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ	ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ	ИНСТИТУТЫ, ОТРАЖАЮЩИЕ ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ
Пылин В.В.	референдум, выборы, отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы граждан), а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ	народная правотворческая инициатива, указы избирателей, депутаты и должностных лиц перед избирателями и населением, обращение граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, исходя из природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления	автор считает, что указанные сходы (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии

В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин	референдум, выборы	избранные народом государственные органы, все выборные государственные институты, как законодательные, так и исполнительные. все соответствующие должностные лица избраны народом и представляющие его, выборные органы парламентского типа, как на общенациональном уровне, так и на региональном	авторы считают, что к непосредственной демократии примыкают иные формы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений
Кудинов О. А.	референдум, выборы, общие собрания граждан, сходки граждан по месту жительства, митинги, шествия, демонстрации, пикетирование, индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы МСУ, общественные объединения, политические партии, отзыв депутата, институт наказа избирателей, всенародное обсуждение законопроектов, важнейших вопросов государственной и общественной жизни, собрания трудовых коллективов, обращения петиции граждан	Представительные органы: органы государственного управления и местного самоуправления	автор считает, что среди перечисленных институтов представительной демократии есть способы принятия окончательных, общеобязательных решений (выборы, референдум, и формы выражения мнения (например, обсуждение проектов законов, митинги), имеющие лишь совещательное, консультативное значение, а не обязательное для государственных органов, должностных лиц, граждан
Козлова Е. И., Кутафин О. Е.	Референдум, свободные выборы	Выборные полномочные представители, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории	

Таблица № 2

Характеристика государств

СТРАНА	НАСЕЛЕНИЕ	АДМ-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО	ФОРМА ГОСУДАРСТВА	ГЛАВА ГОСУДАРСТВА	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
Кыргызстан	5,2 млн. чел.	199,9 тыс. кв. км. 7 областей, 40 районов, 4 уровня управления	Республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Однопалатный Жогорку Кенеш, 90 депутатов, избранных сроком на 5 лет
Армения	3,4 млн. чел.	29,8 тыс. кв. км. 11 областей	Парламентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Национальное собрание - парламент, на 5 лет
Грузия	5,1 млн. чел.	69,7 тыс. кв. км. 66 районов и 11 краев	Парламентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	2-х палатный парламент, 100 и 50 депутатов, на 5 лет
Туркмения	4,8 млн. чел.	488,1 тыс. кв. км. 5 велаятов - областей, 37 этрапов (районов), шекеры (МСУ)	Президентская Республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	Меджлис-парламент, 50 депутатов, на 5 лет

Казахстан	16,85 млн. чел.	2717 тыс. кв. км. 14 областей	Президентская республика	Президент, избирается сроком на 5 лет, не более 2-х раз подряд	2-палатный парламент, Сенат (49), на 6 лет и Мажилис (107), на 5 лет
Словакия	5,4 млн. чел.	49,036 тыс. кв. км., 8 краев	Президентская парламентская республика	Президент 5 лет, 3/5 голосов всех депутатов	1-палатный Национальный совет – 150 членов, на 4 года
Финляндия	5,4 млн. чел.	338,15 тыс. кв. км., 6 лян (губерний), более 400 коммун, Аландские острова	Парламентская республика	Президент, избирается сроком на 6 лет, не более 2-х раз подряд	1-палатный парламент – 200 депутатов, на 4 года
Россия	148 млн. чел.	17,08 млн. кв. км. 21 республика, 10 АО, 1 авт. область, 6 краев, 49 областей, Москва, СПб	Федеративная республика	Президент, избирается сроком на 6 лет, не более 2-х раз подряд	2-палатный парламент. Государственная Дума (450 депутатов), Совет Федерации (178)

Таблица № 3

Условия, установленные для кандидата в президенты и президента

Название страны	Нижний предел возраста	Верхний предел возраста	Кол-во необходимых лет проживания в стране	Знание Гос. языка (+ необходимо; - нет)	Другие требования	Срок пребывания на посту президента	Конституционно-правовая ответственность
Кыргызстан	35	65	15 лет перед выборами	+	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отставка отрешение болезнь кончина
Армения	35	-	10 лет перед выборами	-	Должен быть гражданином Армении	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отставка отрешение кончина
Грузия	35	-	Не менее 15 лет	-	Должен проживать в Грузии	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отрешение болезнь
Туркмения	40	Не старше 70 лет	Не менее 10 лет	+	Должен быть туркмен	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отрешение болезнь
Словакия	40	-	-	-	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отзыв, обвинение в измене Родине, Конституции

Финляндия	-	-	-	-	гражданином по рождению		
Казахстан	40	65	15	+	-	5 лет, не более 2 сроков подряд	Отрешение за гос. измену, болезнь
Россия	35	-	10	-	-	6 лет, не более 2 сроков подряд	Отставка отрешение за гос. измену, болезнь

Таблица № 4

Характеристика законодательных органов

Название страны	Количество Палат в парламенте	Название Палат	Кол-во депутатов и на какой срок избраны	Конституционно - правовая ответственность
Кыргызстан	1	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики	90 депутатов, избираются сроком на 5 лет	Самороспуск, не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов
Армения	1	Национальное Собрание Армении	131 депутат, избираются сроком на 5 лет	

Грузия	1	Парламент Грузии	100 депутатов избираются по пропорционально, 50 – по мажоритарной системам	
Туркмения	1	Меджлис Туркмении	50 депутатов, сроком на 5 лет	Может быть распущен референдумом
Словакия	1	Национальный Совет Словакии	150 депутатов, сроком на 4 года	Президентом в случае трехкратного неодобрения программного заявления Правительства
Финляндия	1	Эдускунта (парламент) Финляндии	200 депутатов, сроком на 4 года	
Казахстан	2	Сенат, Мажлис	Сенат - 45, сроком на 6 лет, половина переизбирается каждые 3 года; Мажлис – 107, сроком на 5 лет, ротации	Президент РК, после консультаций с председателями Палат Парламента и Премьер-министром может распустить Парламент или Мажлис Парламента
Россия	2	Федеральное Собрание (парламент РФ), Совет Федерации, Государственная Дума	Гос. Дума – 450 депутатов, сроком на 4 года	Гос. Дума может быть распущена Президентом РФ

Таблица 4- уровневого управления

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	ОМ (Представительные Органы)	СУ (Исполнительно-распорядительные органы)
I РЕСПУБЛИКАНСКИЙ	Правительство КР, 14 министерств КР и другие административные ведомства, Всего – 73		
II ОБЛАСТНОЙ	7 областей: 7 ОГА, более 20 областных органов государственного управления		
III РАЙОННЫЙ	Всего 40 районов (40 РГА): 40 x 40 = 1600 районных органов государственного управления	40 районных кенешей	
IV ПЕРВИЧНЫЙ (город, село, поселок)	Всего 25 городов в КР: 25 x 25 = 625 городских органов ГУ	25 городских кенешей	25 мэрий, городских управ
Всего в КР 1836 сел, поселков и городов	В 1811 селах и поселках нет органов ГУ (100%)	472 сельских и поселковых кенешей	472 айыльных округа – АО, (1200 - старост сел, поселков)

Таблица № 6

Модель 3-уровневого управления

УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ	ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	ОМ (Представительные Органы)	СУ (Исполнительно-распорядительные органы)
I РЕСПУБЛИКАНСКИЙ	Правительство КР, 14 министерств КР	КОНГРЕСС Республиканские ОМ	ОМСУ КР Ассоциации СУ
II РАЙОННЫЙ	Всего 20 районов республиканского подчинения; соответственно 20 МГА	20 районных ОМ	Ассоциаций СУ
III ПЕРВИЧНЫЙ (город, село, поселок)		25 городских кенешей 75 окружных сельских и поселковых кенешей	25 мэрий, городских управ 220 айыльных округов. 1811 – сельских муниципалитетов, во главе со старостами сел, поселков