

Юсупалиев И.К., Нарматов Х.Б.

**XX КЫЛЫМДАГЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК ЖАНА
КОНСТИТУЦИЯЛЫК ӨНУГҮҮСҮ ЖАНА КАЛЫПТАНЫШЫ**

Юсупалиев И.К., Нарматов Х.Б.

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ НА ПРОТЯЖЕНИИ XX ВЕКА**

I.K. Yusupaliev, Kh.B. Narmatov

**THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CONSTITUTION AND
STATEHOOD IN THE KYRGYZ REPUBLIC DURING THE XX CENTURY**

УДК: 347.11/34

Бул илимий макалада Кыргыз Республикасынын XX кылымдагы Конституциясынын жана мамлекеттүүлүгүнүн өнүгүү баскычтары боюнча маселелер каралат.

Негизги сөздөр: өнүгүү, мамлекеттик, билим, Конституция, Республика.

В этой научной статье рассматриваются вопросы этапов развития Конституции и государственности Кыргызской Республики в XX веке.

Ключевые слова: развитие, государственность, образование, Конституция, Республика.

In this scientific article examines the stages of development of the Constitution and the state of the Kyrgyz Republic in the XXth century.

Key words: development, state, education, the Constitution, Republic.

Изменения, происходившие на мировой арене в конце 80-х годов и связанные с крушением социалистического лагеря, стимулировали дальнейшее распространение президентства. Во главе всех государств Восточной и Центральной Европы встали президенты, ибо смена общественно-экономического строя объективно привела к восприятию государственно-политических институтов западных стран. Для нас весьма интересен процесс создания института президентства в СССР, который стал поворотным пунктом и для судеб народа Кыргызской Республики.

Вообще, история Советского государства свидетельствует об отсутствии в нем традиций президентского правления. Конституция РСФСР 1918 года и Конституция СССР 1924 года закрепили на основе лозунга Октябрьской революции «Вся власть Советам!» принципы коллективного государственного руководства. Социалистическая идея в устах ее наиболее радикальных представителей отрицала на корню западные («буржуазные») формы организации государства, противопоставив им новую систему государственного управления - Республику Советов. Эта идея была четко сформулирована в ленинских «Апрельских тезисах». «Не парламентарная республика, - возвращение к ней от С. Р. Д. было шагом назад, - а республика Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по

всей стране, снизу доверху», - провозглашал В. И. Ленин¹⁵⁹.

Естественно, что с этим принципом нельзя совместить ни принцип разделения властей, ни парламентскую, или президентскую форму правления. Поэтому неудивительно, что во всех конституциях Киргизской ССР (1929, 1937, 1978 гг.) вопрос о главе государства обходили молчанием.

Крутой поворот произошел в 1990 году. В феврале Пленум ЦК КПСС активно обсуждает идею президентской власти, а в марте Внеочередной третий Съезд народных депутатов принимает Закон «Об учреждении поста Президента и внесении изменений в Конституцию СССР»¹⁶⁰.

В марте 1990 года внеочередной третий Съезд народных депутатов принимает закон «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) СССР» [34] и избирает первого Президента СССР.

В Киргизской ССР институт президента был учрежден 24 октября 1990 г. Верховным Советом Киргизской ССР двенадцатого созыва [35, с. 19-25].

Учреждение поста президента СССР отличалось (наряду с изменением конституционного статуса КПСС) особым радикализмом и далеко идущими последствиями. В сущности, введение президентства в стране влекло за собой изменение формы правления, переход от Республики Советов к президентской республике. Таковой была и официальная оценка, данная этому факту Съездом: «Мы решаем не просто вопрос о poste президента, мы решаем вопрос о структуре государственной власти в Советском Союзе и президентской форме правления. То есть мы решаем вопрос политической системы нашего общества» [36, 41].

В СССР институт президентства оказался кратковременным: он прекратил своё существование с распадом самого Союза ССР. Напротив, президентство в суверенных государствах, возникших на его руинах, получило дальнейшее развитие.

¹⁵⁹ Ленин В.И. Полн. содр. соч., Т. 31. – С. 115

¹⁶⁰ Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР. 12 марта 1990 г. Изд. Верховного Совета СССР. Бюллетень № 1.

Считаем необходимым отметить, что главными причинами внедрения института президентства в систему органов государственной власти СССР, явились следующие социально-экономические, политико-правовые факторы:

во-первых, произошли кардинальные изменения в политической системе общества, связанные с ликвидацией командно-административной системы и отказом КПСС от руководящей роли. Начался процесс передачи власти Советам народных депутатов. Советы же в силу ряда причин (фракционной борьбы, некомпетентности части депутатов) не сумели взять всю полноту власти в центре на местах и, главное, не овладели функцией координации действий государственных структур. В результате образовался вакуум власти, возникла потребность в органе, координирующем деятельность всех ветвей власти;

во-вторых, усиление и развитие законодательной деятельности ослабило исполнительную власть, что привело к серьезным недостаткам в реализации принимаемых решений. Президент был нужен для ускорения исполнения законов и других государственных решений;

в-третьих, начавшиеся процессы национального возрождения народов СССР привели к военным конфликтам, сепаратистским настроениям, угрожающим целостности страны. Президент должен был укрепить всю систему центральной власти в условиях обретения республиками реального суверенитета;

в-четвертых, за многие годы Советской власти произошло искажение принципа коллективного руководства, что привело к безответственности, ошибкам и злоупотреблениям. Появилась необходимость индивидуализировать социальную и политическую ответственность за деятельность на высшем уровне руководства¹⁶¹.

Были и те, кто усмотрел в учреждении президентского поста то самое недостающее звено действенной, сильной, но демократичной власти, которое бы обеспечило выход перестройки на искомый порог правового государства¹⁶². Нельзя недооценивать и субъективные причины. Среди них прежде всего личное, порою весьма слабо прикрытое стремление главного партийного функционера страны Горбачева учредить этот привлекательный пост для себя и стать первым в стране Президентом¹⁶³. К тому же президентство импонировало как сторонникам «твердой руки», которые в президенте-генсеке видели гаранта своих интересов, так и демократам, которые хотели

получить хотя бы какую-то возможность участвовать в выборах главы государства.

Идея введения института президентства в СССР имела как своих сторонников, так и противников. Последние, вероятно, опасались усиления позиций партийной номенклатуры и личной власти Генерального секретаря. Ими была выдвинута серия предварительных условий, необходимых для введения этого института¹⁶⁴:

- заключение нового Союзного договора и принятие на его основе новой Конституции, в которую институт президентства должен был быть органически встроено;
- «создание многопартийной системы и формирование на ее основе парламента, могущего стать реальным противовесом исполнительной власти;
- запрет совмещать пост Президента и лидера партии одним лицом;
- избрание Президента путем всенародного голосования.

Эти условия были отклонены, ибо на их реализацию ушло бы много времени, а проблемы, с которыми столкнулась власть, требовали безотлагательных и решительных мер по защите суверенитета и территориальной целостности страны.

Что касается способа избрания Президента, то социально-экономическая и политическая обстановка в стране не позволяла идти на всенародные выборы. В некоторых районах было введено чрезвычайное положение, ряд образований (Литовская ССР, Нахичеванская А (СР) в одностороннем порядке принял решение о выходе из состава СССР. Как сказал академик Д.С.Лихачев: «Страна объята эмоциями. В этих условиях прямые выборы Президента фактически приведут к гражданской войне»¹⁶⁵. Поэтому первый (и последний) Президент СССР Горбачев был избран 14 марта 1990 года на Внеочередном третьем Съезде народных депутатов 1329 голосами 495¹⁶⁶ против. При голосовании его кандидатура оказалась единственной, хотя на предварительном этапе были выдвинуты и другие кандидаты - В. В. Бакатин и Н. И. Рыжков.

Несмотря на то, что создание президентской власти в СССР вызвало большой резонанс у общественности, она все же не была воспринята гражданами страны как некая новая структура в политической системе общества. Многим казалось, что Горбачев просто подкрепил девальвированную партийную легитимность новой, полученной от высшего представительного органа. А избрание Президентом – морального секретаря и не прямой характер выборов не способствовали приданию институту президентства должного авторитета.

¹⁶¹ Скуратов Ю.И., Шафир М.А. Президентская власть в СССР. – М., 1991. – 52 с.

¹⁶² Гаюшкин В. Наш Президент (О СССР) //Новое время. – 1990. – № 10. – С. 6.

¹⁶³ Марченко М.Н. Политико-правовой статус Президента (истор. аспект) // Вестник МГУ. Серия //Право. 1994. № 2. – С. 7.

¹⁶⁴ Внеочередной третий съезд нар. Депут. СССР, 12 - 15 марта 1990 г.: Стеног. отчета.

¹⁶⁵ Там же. – С. 385-386.

¹⁶⁶ Там же. – С. 55.

К тому же не удалось разделить партийную и государственную власть. Произошло только перенесение ее из кресла в кресло. Ведь даже парламентарии не видели особой разницы между постами Президента и Председателя Верховного Совета. На заседаниях они называли Горбачева то Председателем, то Президентом¹⁶⁷.

Президентство СССР имплементировано на существующие формы, практически ничего в них не меняя. Оно было только способом легитимации верховной власти СССР, а не системой управления страной в переходный период. Его концептуальная основа была слабо разработана, а практический опыт весьма ограничен. На фоне такого вида государственной власти, как Верховный Совет, Съезд, институт президентства выглядел несколько искусственным.

Президентство в СССР просуществовало менее двух лет, однако не прошло бесследно. Во-первых, оно обеспечило преемственность власти в период крушения партийного государства. Во-вторых, создало возможность для учреждения аналогичной структуры власти (т.е. президентской) в Союзных республиках, которые к тому же имели право вносить изменения в общую схему. Именно осуществление этого положения на практике привело к обострению конкуренции республиканских элит и развалу СССР.

Во всех республиках Советского Союза был введен институт президентства. Здесь президентство появилось как естественный продукт трансформации партийных структур авторитарного социализма. С ослаблением роли партии пост Генерального секретаря начал терять свое значение. Введение президентства рассматривалось, с одной стороны, как способ сохранения влияния партии, с другой - как возможность освобождения Генерального секретаря от ее опеки. Нацеленный на реформы лидер должен был постоянно сверять свои шаги с Политбюро и ЦК КПСС и при этом опасаться того, что он может быть свергнут. Президентство предоставляло возможность бывшим партийным лидерам на уровне Союза и республик не только сохранить власть, но и бороться с всемогуществом партии.

Выстраивание системы управления сверху донизу с учетом требований времени относится к первойшей заботе любого государства. В советские времена управление в Кыргызской Республике, как и во всех советских республиках, строилось на основе партийного всевластия в центре и на местах. Статус Президента Кыргызской Республики был впервые определен специальным законом «Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской ССР» от 24 октября 1990 г.¹⁶⁸.

Известное влияние на появление института президентства в Кыргызстане оказало и учреждение этой должности в СССР в марте 1990 г.

Учреждение поста президента в Кыргызстане определялось рядом объективных и субъективных факторов, было связано с задачей усиления исполнительной власти, повышения ее мобильности и оперативности в принятии управленческих решений, совершенствования механизма реализации законов, а также укрепления государственной дисциплины, законности и правопорядка.

Введение этого поста было связано с перестроечными процессами начавшиеся в республике в 1980 годах.

Начавшиеся с середины 1980-х годов перестроечные процессы обусловили необходимость внесения значительных изменений в Конституцию Кыргызской ССР 1978 года. Как отмечалось выше, по сложившимся канонам советского управления в конституционную систему в те годы вносились строго из всесоюзного центра (г. Москва) на периферию, какая-либо самостоятельность на местах не допускалась. Так, в рамках принятых 1 декабря 1988 года законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» и «О выборах народных депутатов СССР» Президиум Верховного Совета республики в начале августа 1989 года опубликовал проекты законов «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Кыргызской ССР» и «О выборах народных депутатов Кыргызской ССР». Всенародное обсуждение этих законопроектов длилось около двух месяцев, поступило свыше 600 предложений и замечаний, в результате чего поправки были внесены более чем к половине статей законопроектов¹⁶⁹.

Надо отметить, что хотя бы и становление института Президентства Кыргызской Республики во многом и было похоже на развитие института президентства СССР, но имело свои особенности и факторы, влияющие на его развитие.

23-сентября 1989 года на внеочередной десятой сессии Верховного Совета Кыргызской ССР был рассмотрен проект Закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Кыргызской ССР». В ходе обсуждения было решено отказаться от учреждения Съезда народных депутатов республики (такой институт высшей государственной власти был создан в СССР) и оставить в качестве высшего органа государственной власти Верховный Совет Кыргызской ССР. На этом основании произошло распределение полномочий между Верховным Советом, его Президиумом и

(Основной закон) Кыргызской ССР//Ведомости Верховного Совета Кыргызской ССР. – 1990. – №18. – Ст. 249.

¹⁶⁹ О проектах законов «Об изменениях и дополнениях Конституции Кыргызской ССР» и «О выборах народных депутатов Кир.ССР» //Советская Киргизия.– 1989. 36.

¹⁶⁷ Кузнецов Е.Л. – С.99

¹⁶⁸ Закон «Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР» и внесении изменений в Конституцию

Председателем. Вся законотворческая деятельность сосредотачивалась в Верховном Совете¹⁷⁰.

Впервые в государственной практике вводилась должность Председателя Верховного Совета, избранного из числа народных депутатов тайным голосованием сроком на пять лет и не более чем на два срока подряд. Его статус был определен в качестве высшего государственного лица, представлявшего Киргизскую ССР внутри страны и в международных отношениях.

Правительство становилось подотчетным и ответственным перед Верховным Советом Киргизской ССР и не реже одного раза в год должно было отчетываться перед ним о своей работе.

Таким образом, после внесенных конституционных изменений система государственной власти республики выглядела следующим образом:

- Верховный Совет стал высшим органом государственной власти и постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти Киргизской ССР;

- Верховный Совет имел теперь право принимать к своему рассмотрению и решать любой вопрос, отнесенный к ведению Киргизской ССР;

- Верховный Совет стал определять внутреннюю и внешнюю политическую деятельность республики в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР;

- Верховный Совет теперь имел право принимать законы и постановления, которые не должны были противоречить законам СССР и были обязательны для исполнения на всей территории республики;

- Совет Министров был ответственным перед Верховным Советом и ему подотчетным. Назначение Председателя Совета Министров и по его представлению – членов правительства осуществлялось Верховным Советом;

- Верховный Совет получил право назначать или избирать руководителей всех органов судебной системы, контрольно-надзорных органов (Комитет конституционного надзора, Комитет народного контроля) и состав этих органов;

- Верховный Совет стал вправе отменять указы и постановления Президиума Верховного Совета, распоряжения Председателя Верховного Совета, постановления и распоряжения Совета Министров и местных Советов народных депутатов;

- Совет Министров получил право решать все вопросы государственного управления в пределах своей компетенции, издавать постановления и распоряжения на основе и во исполнение законов СССР и Киргизской ССР обязательные к исполнению на всей территории республики;

- Верховный Совет стал осуществлять контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов;

- Верховный суд стал высшим судебным органом, осуществлявшим надзор за судебной деятельностью судов Киргизской ССР. Судьи и народные заседатели получили независимость и право подчиняться только закону;

Киргизская ССР получила право самостоятельно вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций¹⁷¹.

Внутри парламента, были сформированы два органа: Президиум Верховного Совета и Председатель Верховного Совета. Президиум Верховного Совета являлся подотчетным Верховному Совету органом, обеспечивавшим организацию работы Верховного Совета и осуществлявшим другие полномочия в пределах, предусмотренных Конституцией и законами Киргизской ССР. Состав Президиума не избирался, в него по должности входили: Председатель Верховного Совета, первый заместитель и заместитель Председателя Верховного Совета, председатель Комитета народного контроля, председатели постоянных комиссий Верховного Совета. Возглавлял Президиум Председатель Верховного Совета. Президиум Верховного Совета обладал следующими полномочиями:

- созыв сессии Верховного Совета Киргизской ССР и организация их подготовки;

- координация деятельности постоянных комиссий Верховного Совета Киргизской ССР;

- организация подготовки и проведение народных голосований (референдумов), а также народных обсуждений проектов законов Киргизской ССР и других наиболее важных вопросов государственной жизни;

- назначение и отзыв дипломатических представителей Киргизской ССР в иностранных государствах и при международных организациях;

- участие в рассмотрении Президиумом Верховного Совета СССР вопросов объявления военного либо чрезвычайного положения на территории Киргизской ССР;

- публикация на киргизском и русском языках законов Киргизской ССР и других нормативных актов, принятых Верховным Советом СССР, Президиумом Верховного Совета;

- осуществление других полномочий, предусмотренных законами Киргизской ССР.

Президиум Верховного Совета Киргизской ССР обладал правом издавать указы и принимать постановления.

Председатель Верховного Совета был подотчетен не Президиуму Верховного Совета, а Верховному Совету. В сферу его полномочий входило:

- осуществление общего руководства подготовкой вопросов, подлежащих рассмотрению Верховным Советом Киргизской ССР;

¹⁷⁰ О проектах законов «Об изменениях и дополнениях Конституции Киргизской ССР» и «О выборах народных депутатов Кир.ССР» // Советская Киргизия. – 1989. 36.

¹⁷¹ Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Киргизской ССР» // Советская Киргизия. – 1989. – 29 сент.

- подписание законов и других актов, принятых Верховным Советом Киргизской ССР и Президиумом Верховного Совета Киргизской ССР;

- представление Верховному Совету Киргизской ССР докладов о положении дел в республике и в других важных вопросах государственной жизни;

- представление Верховному Совету Киргизской ССР кандидатур для избрания на должности первого заместителя и заместителя Председателя Верховного Совета Киргизской ССР, а также предложения о персональном составе Комитета конституционного надзора Киргизской ССР;

- представление Верховному Совету Киргизской ССР кандидатур 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;

- ведение переговоров и подписание международных договоров Киргизской ССР. Председатель Верховного Совета Киргизской ССР имел право издавать распоряжения.

Таким образом, Председатель Верховного Совета имел достаточные полномочия, но в то же время те был наделен правом издавать нормативные акты и правом вето.

Новый виток развитие государственных структур начался 1990 году и был связан с избранием парламента нового созыва, на долю которого выпала судьбоносная миссия - возрождение суверенного государства. 25 февраля 1990 года состоялись альтернативные выборы в Верховный Совет двенадцатого созыва. В 350 избирательных округах кандидатами в народные депутаты было зарегистрировано 875 человек. Приняли участие в голосовании 91,9% избирателей. К началу первой сессии было зарегистрировано 342 народных депутата¹⁷².

Прежде всего, отметим, что в законодательный орган пришла новая волна политиков. Так, из общего числа депутатов 81,0% были впервые избраны в высший представительный орган государственной власти¹⁷³. Приход в парламент абсолютного большинства новичков, несомненно, стал положительным фактором: раскрепощалась деятельность Верховного Совета, вливалась «свежая кровь» в окостеневший парламентский организм¹⁷⁴.

Всё же в Верховном Совете сохранилась многочисленная прослойка партийной номенклатуры. Из

14 категорий народных депутатов по роду деятельности самой представительной, почти втрое превосходящей любую другую категорию, была категория партийных работников (22,8%). А если приплюсовать к ним другие категории нардепов, которые входили в номенклатуру партийных органов (их назначение и освобождение осуществлялось по одобрению партийных комитетов), то эта прослойка составляла и вовсе свыше 60%. Эти цифры дают повод утверждать, что в ходе выборов компартия Киргизии добилась своих целей, проведя в парламент своих ставленников и партноменклатуру. Так, один из западных аналитиков Ю. Хаски резюмировал итоги выборов следующим образом: «Такое положение вещей представляет собой известные образцы парламентского представительства должностей, но не народа»¹⁷⁵. Тем не менее, уже с первых заседаний Верховного Совета становится очевидным, что среди коммунистов нет былого монолитного единства, что монополизация парламента компартией безвозвратно уходит в прошлое. Десятилетиями безотказно действовавший механизм партийной номенклатуры в условиях свободных и альтернативных выборов перестал работать.

Литература:

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч., Т. 31
2. Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР. 12 марта 1990 г. Изд. Верховного Совета СССР. Бюллетень №1.
3. Скуратов Ю.И., Шафир М.А. Президентская власть в СССР. – М., 1991.
4. Гаюшкин В. Наш Президент (О СССР)//Новое время. - 1990. - № 10.
5. Марченко М.Н. Политико-правовой статус Президента (истор. аспект)// Вестник МГУ. Серия//Право. 1994. №2
6. Внеочередной третий съезд нар. Депут. СССР, 12-15 марта 1990 г.: Стеног. Отчета.
7. Закон «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР» и внесении изменений в Конституцию (Основной закон) Киргизской ССР//Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. – 1990. – № 18.
8. О проектах законов «Об изменениях и дополнениях Конституции Киргизской ССР» и «О выборах народных депутатов Киргизской ССР» //Советская Киргизия. – 1989.
9. Доклад председателя мандатной комиссии депутата К. Турганова // Советская Киргизия. – 1990. – 11 апр.
10. Сааданбеков Ж.С. Сумерки авторитаризма: закат или расцвет? – Киев: Ника-центр, 2000.
11. Шеримкулов М.Ш. Парламент независимого Кыргызстана. – Бишкек, 1998.
12. Эркебаев А. 1990 год: приход к власти А. Акаева. – Б.: Кыргызстан, 1997.
13. Джаманкулов Ж.М. Конституция Кыргызской Республики 1993 года: Возрождение суверенного государства. – Бишкек; ДА МИД КР, 2009.

¹⁷² Доклад председателя мандатной комиссии депутата К. Турганова // Советская Киргизия. – 1990. – 11 апр.

¹⁷³ Сааданбеков Ж.С. Сумерки авторитаризма: закат или расцвет? – Киев: Ника-центр, 2000. – С. 326–330; Шеримкулов М.Ш. Парламент независимого Кыргызстана. – Бишкек, 1998; Эркебаев А. 1990 год: приход к власти А.Акаева.– Бишкек: Кыргызстан, 1997 – С. 23-31; Джаманкулов Ж.М. Конституция Кыргызской Республики 1993 года: Возрождение суверенного государства. – Бишкек; ДА МИД КР, 2009. – С. 36 - 78.

¹⁷⁴ Доклад председателя мандатной комиссии депутата К. Турганова // Советская Киргизия. – 1990. –11.

¹⁷⁵ См.: Акунов А.А., Киютин В.Г. и др. Постсоветский Кыргызстан глазами зарубежных политологов. – Бишкек: Элпек, 1998.– С. 15.

Рецензент:

кандидат юридических наук Мазитов Р.Я