

Становление и развитие органов конституционного правосудия в Кыргызской Республике.

Аннотация: статья посвящена вопросу становления и развития органов конституционной юстиции в Кыргызской Республике.

Становление Конституционного суда. Известный государствовед советской эпохи П. И. Стучка отмечал: "Власть, в данном случае советская, естественно должна быть единой властью, включая в себя и законодательную, и исполнительную и, наконец, судебную... Всякая пролетарская революция начинается с того, что она на деле разбивает теорию Ш. Монтескье о разделении властей". Это выражение точно отражает отношение советской идеологии к теории разделения властей, которая отрицалась как буржуазная (реакционная), как «нелепость вроде квадратуры круга». Официально конституционный контроль осуществлялся представительными органами - Верховными советами или их президиумами, олицетворявшими безраздельную власть народа. Фактически государственная власть была сконцентрирована в руках партийной бюрократии и ее аппарата, сосредоточению в последнем всех функций государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной). В таких условиях не было объективной необходимости в осуществлении охраны Конституции в форме конституционного надзора либо контроля.

Идея формирования в СССР специализированного органа, ответственного за соблюдение основного закона страны, возникла в ходе демократизации общественной жизни (перестройки) во второй половине 80-х годов прошлого века. В результате перестройки в 1988 г. был создан первый специализированный орган конституционного контроля - Комитета конституционного надзора СССР (далее – ККН СССР).

В соответствии с конституционными изменениями от 1 декабря 1988 года ККН СССР состоял из 23 высококвалифицированных специалистов - представителей от каждой из 15 союзных республик, избираемых Съездом народных депутатов СССР. В декабре 1989 года Второй Съезд народных депутатов СССР принял закон «О конституционном надзоре в СССР» и 26 апреля 1990 года ККН СССР был сформирован и приступил к работе. Кыргызскую ССР в ККН представлял известный ученый-конституционалист, доктор юридических наук, профессор Рафик Тургунбеков.

ККН СССР просуществовал всего лишь три года, но ему, тем не менее, удалось разрешить несколько наиболее «больных» в Советском союзе вопросов в сфере нормотворчества и правоприменения. Например, ККН признал не соответствующим Конституции СССР и международным актам о правах человека направление в лечебно-трудовые профилактории граждан, уклоняющихся от лечения алкоголизма или наркомании, но при этом не нарушающих систематически общественный порядок или права других лиц. Особое значение имело признание неконституционным разрешительного порядка прописки и об отмене с 1 января 1992 г. норм о прописке в части, обязывающей граждан получать разрешение административных органов на проживание, устройство на работу и учебу, приобретение в собственность жилых домов, квартир, дач, гаражей, а также устанавливающей ответственность за нарушение этих обязанностей¹. Комитет дал отрицательную оценку по вопросу применения засекреченных неопубликованных нормативных актов, о которых никто не знал, но они в значительной

¹Прописка – регистрация гражданина в органах власти по месту жительства. В советском государстве гражданин не имеющий прописки лишался многих прав, становился человеком «второго сорта». Только пропиской определялось медицинское учреждение, где ребенок должен был появиться на свет, его ясли, детский сад, школа. Прописка была условием приема на работу. И в первую очередь, она давала право на проживание в жилом помещении по месту прописки. Это окончательно было закреплено Положением о паспортной системе СССР 1974 года, согласно которому находиться *на любой территории СССР без прописки запрещалось*.

мере определяли жизнь и судьбу граждан, общества и государства. Но в то же время практика Комитета показала, что ему недостает компетенции по непосредственному лишению нормативных текстов, не соответствующих Конституции, юридической силы. Он наделялся главным образом надзорно-консультативными функциями и не имел права отмены каких-либо актов, не соответствующих Конституции и законам. В декабре 1991 года Комитет конституционного надзора СССР по собственной инициативе прекратил свою деятельность в связи с распадом СССР. Но надо отметить, что даже за такое короткое время ККН продемонстрировал потенциал данного органа по обеспечению верховенства Конституции, его неподвластность конъюнктурным соображениям отдельных политиков и государственных органов. Он оказал решающее влияние на последующее развитие институтов охраны Конституции после распада СССР.

По аналогии с ККН СССР комитеты конституционного надзора предусматривались и в конституциях а союзных республик, поскольку ст. 2 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» определяла, что конституционный надзор в республиках осуществляют органы конституционного надзора союзных и автономных республик.

Комитет конституционного надзора Киргизской ССР был учрежден 23 сентября 1989 года Законом Киргизской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Киргизской ССР». Статус и порядок деятельности Комитета были регламентированы Законом Киргизской ССР «О конституционном надзоре в Киргизской ССР» от 14 апреля 1990 года. На Комитет возлагалось представление Верховному Совету Киргизской ССР заключений о соответствии Конституции Киргизской ССР проектов законов, подлежащих рассмотрению, актов Верховного Совета, наблюдение за соответствием Конституции и законам Киргизской ССР постановлений и распоряжений Совета Министров, решений местных Советов народных депутатов, актов других государственных органов и общественных организаций. Комитет должен был состоять из председателя, заместителя председателя и семи членов, избирался Верховным Советом Киргизской ССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права. Однако, этот орган так и не был сформирован в связи с последующими важными историческими событиями в нашей стране.

Начало нового этапа было ознаменовано учреждением поста Президента Киргизской ССР 24 октября 1990 года Законом Киргизской ССР «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Киргизской ССР» и избранием первого Президента Киргизской ССР, в связи с чем система органов государственной власти и управления подверглась существенным изменениям. В соответствии с Законом Киргизской ССР «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР» от 14 декабря 1990 года Комитет конституционного надзора был упразднен и Кыргызстан, одной из первых республик, входивших в состав СССР, образовал высший судебный орган по конституционному контролю — Конституционный суд Киргизской ССР. Отсчет истории конституционного правосудия в Кыргызстане начинается именно с этого дня. Вышеупомянутым законом было установлено, что состав Конституционного суда избирается Верховным Советом Киргизской ССР по представлению Президента Киргизской ССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области права в количестве девяти членов, включая председателя и двух его заместителей. Председателем Конституционного суда был избран Шаршеналиев А., ранее занимавший пост председателя ККН Киргизской ССР.

Организация, компетенция и порядок деятельности Конституционного суда определялись Конституцией и законом «О Конституционном суде Киргизской ССР».

Образование Конституционного суда, как особого судебного органа, с возложением на него функций конституционного контроля, безусловно, свидетельствовало

о стремлении Кыргызской Республики к созданию основ демократического правового государства.

Вместе с тем, как показывает история, все попытки установления эффективного судебного конституционного контроля были тщетными. Конституционный суд Киргизской ССР так и не приступил к исполнению своих полномочий по причине отсутствия организационных мер и норм, регулирующих порядок судопроизводства.

Существенные изменения в этой сфере стали происходить лишь после обретения независимости и принятия первой Конституции независимого Кыргызстана 5 мая 1993 года, которая по-новому определила место и роль судебной системы в целом и Конституционного суда в частности. Новая Конституция ввела Конституционный Суд в систему органов правосудия и конституционно закрепила, что он является высшим органом судебной власти по защите Конституции Киргизской Республики, определила его особую роль в обеспечении незыблемости конституционного строя, обеспечении конституционных прав и свобод граждан.

Конституционный Суд состоял из девяти судей, кандидатуры которых представлялись Президентом и избирались Жогорку Кенешем сроком на 15 лет.

Председателем была избрана Баева Ч.Т.

Закон Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики» и Закон Кыргызской Республики «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики» были приняты Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 18 декабря 1993 года.

Деятельность Конституционного суда Кыргызской Республики

В соответствии со ст. 82 Конституции Конституционный Суд Киргизской Республики был наделен широкими полномочиями:

- 1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их расхождения с Конституцией;
- 2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции;
- 3) дает заключение о правомерности выборов Президента Киргизской Республики;
- 4) дает заключение по вопросу об отрешении от должности Президента Киргизской Республики, а также отстранении судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Киргизской Республики;
- 5) дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности;
- 6) дает заключение по вопросу об изменениях и дополнениях Конституции Киргизской Республики;
- 7) отменяет решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции Киргизской Республики;
- 8) принимает решение о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

Круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Суд, был строго очерчен законом.

Согласно статьи 14 Закона «О конституционном судопроизводстве Киргизской Республики», субъектами обращения являлись:

- Президент Киргизской Республики;
- депутаты Жогорку Кенеша (Парламента) Киргизской Республики;
- Правительство Киргизской Республики
- Премьер-министр Киргизской Республики;
- суды Киргизской Республики;
- Генеральный прокурор Киргизской Республики;

- местные кенешы.

Юридическим лицам и гражданам это право принадлежит по вопросам, непосредственно затрагивающим их конституционные права, если они не подведомственны другим судам.

Свое первое решение Конституционный суд Кыргызской Республики принял 9 ноября 1995 года, дав положительное заключение по представлению Президента к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики».

Статистика решений Конституционного суда за весь период его деятельности выглядит следующим образом²:

Год	Всего принято решений	Количество решений о признании неконституционным обжалуемых актов	Год	Всего принято решений	Количество решений о признании неконституционным обжалуемых актов
1995	4	1	2003	4	-
1996	8	2	2004	5	4
1997	23	21	2005	5	-
1998	20	19	2006	7	4
1999	33	33	2007	1	-
2000	24	23	2008	10	6
2001	6	5	2009	12	3
2002	3	3	2010	4	2
Всего:				169	126

Конституционный суд был наиболее активен с 1997 по 2000 годы. Решения Конституционного суда свидетельствуют о том, что все основные полномочия, которым был наделен Конституционный суд оказались востребованными. Отменяя своими решениями правовые пережитки тоталитарного государства, Конституционный суд способствовал законодательным реформам и формированию правовой системы, основанной на новых, демократических принципах.

Так, в решении Конституционного суда по ходатайству Степкичевой И. А. о признании неконституционными статьи 28 Закона Кыргызской Республики "О прокуратуре Кыргызской Республики" и части 2 статьи 381 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, Конституционный суд констатировал, что «обжалуемые нормы УПК и Закона "О прокуратуре Кыргызской Республики", наделяющие Генерального прокурора, его заместителей, прокуроров областей и города Бишкек правом принесения протеста на предмет пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу приговора, определения и постановления суда, противоречит конституционным принципам равенства всех перед законом и судом, а также независимости суда»³.

В мотивировочной части суд указал, что «статья 381 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики не допускает пересмотра в порядке надзора вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда по жалобам граждан, потерпевших или осужденных, и этим самым ставит их в неравное положение с прокурором, обладающим правом принесения протеста в порядке надзора на вступившее в законную силу решение суда».

Тем самым, Конституционный суд отменил устоявшийся и привычный для того времени институт надзора прокуратуры за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, при этом не только уравнил прокурора с иными участниками судебного процесса, но

² По данным информационно-правового портала Токтом

³ В редакции Решения КР

и определил независимость судов от органов прокуратуры.

Кроме этого, также были признаны неконституционными и отменены нормы УПК, согласно которым суд по своей инициативе мог возбуждать уголовные дела и наделялся правом направить уголовное дела на дополнительное расследование с целью предъявления подсудимому более тяжкого обвинения, а также нормы, допускавшие пересмотр вступивших в законную силу приговоров за мягкостью назначенного наказания по инициативе Председателя Верховного Суда и его заместителей.

Правовые позиции Конституционного Суда существенно повлияли на концептуальные основы и институты нового Уголовно-процессуального кодекса, принятого в 1999 году, например был введен институт апелляционного обжалования, ликвидирован инициативный надзор Верховного суда над судебными решениями, изменен процессуальный статус прокурора.

В решении от 11 февраля 1997 года, Конституционный суд признал неконституционным и противоречащим принципам независимости и коллегиальности суда нормы гражданского процессуального кодекса, наделяющие должностных лиц Верховного суда – председателя и его заместителей правом возбуждать надзорное производство по единоличному усмотрению и право прокуроров приносить протест в порядке надзора на вступившие в законную силу решения суда. Близкие по содержанию и сути решения были приняты Конституционным судом и в отношении аналогичных норм Арбитражно-процессуального кодекса. Конституционный суд рядом своих решений отменил нормы процессуальных кодексов, ограничивающих право на судебную защиту (например, статью 366 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики, предусматривающей невозможность обжалования определения суда об удовлетворении заявления или представления о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам). В практике Конституционного суда немало решений, способствовавших защите трудовых, пенсионных, избирательных прав граждан, право на доступ к правосудию и судебную защиту.

Несмотря на то, что конституционное правосудие было новым, ранее незнакомым для Кыргызстана явлением, физические и юридические лица были самыми активными из всех субъектов обращения в Конституционный суд, чаще всего в своих ходатайствах они просили рассмотреть вопрос о неконституционности правоприменительной практики судов, в основном Верховного суда и Высшего арбитражного суда. Так, в 1999 году Конституционный суд вынес 33 решения, из них 10 о признании не соответствующей Конституции правоприменительной практики Высшего арбитражного суда, 16 – Верховного суда. Однако, ряд решений Конституционного суда вызывают откровенное недоумение. В частности, существуют десятки решений в которых Конституционный суд неоднократно признает неконституционной практику рассмотрения судебных дел в порядке надзора судебными коллегиями Верховного суда и судебными составами Высшего арбитражного суда. Так например, в решении от 2 декабря 1999 года, Конституционный суд установил, что «в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 79 Конституции Кыргызской Республики правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом, а судами Кыргызской Республики являются Конституционный суд Кыргызской Республики, Верховный суд Кыргызской Республики, Высший Арбитражный суд Кыргызской Республики и местные суды (суды областей, города Бишкек, районов, городов, арбитражные суды областей и города Бишкек, военные суды). Создание и учреждение чрезвычайных, специальных судов и должностей судей не допускается. Следовательно, **судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Кыргызской Республики не является конституционным органом правосудия**».

В решении от 6 мая 1999 года правовая позиция Конституционного суда сводилась к следующему: «Конституционный суд Кыргызской Республики считает, что судебный состав надзорной инстанции Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики из трех судей, определенный его Председателем не может быть конституционным органом

правосудия и установление им судебной практики является неконституционным и нарушает конституционные права Национального банка Кыргызской Республики на равную правовую защиту собственности в конституционном органе правосудия, гарантированные пунктом 1 статьи 4 и пунктом 3 статьи 88 Конституции Кыргызской Республики».

Тем самым, по причине отсутствия прямого указания в Конституции на судебные коллегии и судебные составы в структурах судов высшей инстанции, Конституционный суд посчитал, что создание и функционирование таких органов и их правоприменительная практика является антиконституционными. В результате этих решений, Верховный и Арбитражный суд на протяжении нескольких лет вынуждены были рассматривать судебные дела полным судейским составом, что создавало волокиту и затягивание судебных процессов. Такие решения Конституционного суда, основанные на узком, буквальном истолковании Конституции, привели к существенным нарушениям прав граждан на быстрое и эффективное правосудие.

Кроме этого, при проверке конституционности судебной практики, Конституционный суд нередко осуществлял несвойственные ему полномочия и фактически выступал в качестве высшей судебной инстанции по отношению к судам общей юрисдикции. Так, решение от 15 мая 1998 года по ходатайству Каралефтеревой Г.Г. Конституционный суд мотивировал тем, что заявитель не был извещен о времени и месте проведения судебного заседания при рассмотрении кассационной и надзорной жалобы заявительницы, следовательно «судебная коллегия и Президиум Верховного суда Кыргызской Республики рассмотрели дело в отношении Каралефтеревой Г.Г. с нарушением конституционных принципов о равенстве всех перед законом и судом», в связи с чем, правоприменительная практика Верховного суда в отношении заявителя признавалась неконституционной, а принятые судебные акты не подлежащими исполнению. Несмотря на то, что полномочия Конституционного Суда по проверке правоприменительной практики можно оправдать как эффективную защиту и восстановление нарушенных прав граждан, такая деятельность Конституционного суда противоречило его юридической природе и не укладывалась в рамки конституционного судопроизводства. По некоторым делам Конституционный суд, который обязан был устанавливать и решать вопросы права, рассматривал и изучал фабулу дела, проводил самостоятельную проверку достоверности тех или иных фактов, проверял правильность применения судами норм материального и процессуального права не только на предмет соответствия Конституции, но и другим законам. Такая деятельность Конституционного суда обоснованно подвергалась критике и считалась недопустимой, поскольку рассматривать конкретные дела и осуществлять надзор за законностью вынесенных по ним судебных решений (в том числе с точки зрения их соответствия Конституции) может только тот суд, который в то время возглавлял судебную систему, Верховный Суд или Высший Арбитражный Суд. Конституционный Суд не являлся (и не является в настоящее время) вышестоящей по отношению к этим судам инстанцией, он рассматривал дела в иных формах, чем общие и арбитражные суды, - в конституционном судопроизводстве, решая только вопросы права, но не фактов и не имел полномочий на разрешение по существу ни одного конкретного гражданского, уголовного или административного дела.

Этому способствовали не только амбиции Конституционного суда, но и дефекты самого законодательства, отсутствие четких и ясных формулировок, определяющих его компетенцию. Вместо этого закон предоставил Конституционному Суду практически ничем не ограниченные возможности для отмены любого судебного решения по предлогу проверки конституционности правоприменения.

Чрезмерная активность КС по проверке правоприменительной практики общих и арбитражных судов не лучшим образом отразилась на всей судебной системе. Практически была парализована деятельность Высшего арбитражного суда, к моменту его реорганизации в Арбитражно-процессуальном кодексе почти не осталось

конституционных (с точки зрения Конституционного суда) норм, регламентирующих его полномочия.

Впоследствии, согласно новой редакции Конституции от 2003 года, проверка конституционности правоприменительной практики была изъята из предметной компетенции Конституционного суда, так как фактически проверка правоприменительной практики сводилась к определению неконституционности примененного в деле акта.

Огромным недостатком работы Конституционного Суда было принятие таких решений, которые давали повод для упреков в политизированности. Причем политизация в деятельности Конституционного Суда стремительно возрастала с каждым годом и особенно это проявлялось при решении вопросов о конституционности изменений, вносимых в основной закон.

В частности, одно из первых решений Конституционного суда, вызвавшее шквал общественной критики было принято 13 июня 1998 года о разрешении спора, связанного с применением пункта 2 статьи 43 Конституции Кыргызской Республики о возможности участия Президента Кыргызской Республики Аскара Акаева на очередных выборах Президента Кыргызской Республики в 2000 году. Президент Аскар Акаев на свой первый срок был избран Жогорку Кенешем в 1991 и всенародно избран на второй срок на выборах в 1995 году. «Конституционный суд Кыргызской Республики пришел к выводу, что время пребывания А. Акаева в соответствии с Конституцией Киргизской ССР 1978 года Президентом союзной республики Кыргызстан, входившей в состав федеративного государства - Союза Советских Социалистических Республик и в последующий период обретения независимости Республикой Кыргызстан не может засчитываться в срок избрания Президента Кыргызской Республики, предусмотренный статьей 43 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года». Конституционный суд решил, что первый срок президентского мандата должен исчисляться со дня принятия Конституции, следовательно, А.Акаев вправе избираться Президентом Кыргызской Республики на очередных выборах в 2000 году.⁴ Это решение КС расценивалось как отступление от основополагающего принципа демократического государства – периодической сменяемости публичной власти и имело для государства далеко идущие губительные последствия.

На протяжении всего периода президентства А.Акаева в Конституцию вносились изменения, направленные на усиление полномочий Президента, что в итоге привело к режиму авторитаризма, образованию коррупционного и неподконтрольного обществу семейно-кланового правления (своеобразной формы клептократии, когда у власти оказываются лица, объединенные близостью к главе государства по принципу родства (непотизм) или свойства (однокурсники, бывшие сослуживцы и т.д.)).

По всем изменениям и дополнениям, внесенным в Конституцию в 1996, 1998 и 2003 годах референдумом и направленным на усиление полномочий Президента Конституционным судом были даны положительные заключения. Своими действиями Конституционный суд способствовал разрушению имевшихся в Конституции 1993 года механизмов сдержек и противовесов и способствовал концентрации власти в одних руках.

Тем самым Конституционный Суд постепенно трансформировался из органа конституционного контроля в инструмент политического истеблишмента, позволяющий "играть" различными смыслами той или иной конституционной нормы в угоду политической целесообразности. В относительно небольшой практике Конституционного

⁴ 13 января 2003 г. Акаев объявил о проведении референдума о конституционных поправках и подтверждении полномочий президента до конца срока пребывания у власти, т.е. до декабря 2005 г. Референдум был назначен на 2 февраля 2003 г. Содержание и процедура подготовки поправок и малый срок, отведенный на подготовку референдума, вызвали протесты оппозиционных партий и неправительственных организаций. Конституционная реформа была подвергнута критике со стороны США и ОБСЕ

суда накопилось немало решений, принятых под влиянием политических мотивов и с учетом политической целесообразности. К числу подобных решений стоит отнести решение о признании конституционным Законов "О ратификации Соглашения между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о кыргызско-китайской государственной границе" от 10 апреля 1998 года⁵ и "О ратификации Дополнительного Соглашения между Кыргызской Республикой и Китайской Народной Республикой о кыргызско-китайской государственной границе" от 25 мая 2002 года, решение от 10 ноября 2000 года по результатам выборов Президента Кыргызской Республики 29 октября 2000 года⁶, решение от 13 сентября 2000 года по результатам проверки Кодекса о выборах в Кыргызской Республике, принятого Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 29 апреля 1999 года и постановления N 333 от 28 июня 2000 года Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики "О лингвистической комиссии по установлению владения государственным языком Кыргызской Республики кандидатами на должность Президента Кыргызской Республики"⁷.

Политизированные решения Конституционного суда стали одной из причин социального напряжения в обществе и привели к выступлениям оппозиционных сил, которые в марте 2005 года вылились в акт всенародного волнения, приведшие к бегству первого Президента Кыргызской Республики.

Новый этап конституционной реформы осуществлялся в стенах парламента. Для легализации своих действий по принятию новой редакции Конституции, Жогорку Кенеш поспешно внес изменения в Закон «О регламенте» и принял два закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 9 ноября 2006 года и «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 15 января 2007 года. Однако Конституционный суд своим решением от 14 сентября 2007 года признал неконституционной главу 16-1 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и отменил действия вышеуказанных законов. В своем решении он констатировал, что *«Жогорку Кенеш Кыргызской Республики нарушил требования пункта 2 статьи 22 Конституции Кыргызской Республики, вышел за пределы своих конституционных полномочий и установил неконституционную процедуру возможности принятия изменений и дополнений в Конституцию без заключения Конституционного суда и соблюдения сроков, предусмотренных статьей 96 Конституции»*.

⁵ Именно с этого соглашения о кыргызско-китайской государственной границе начался первый виток политического кризиса в Кыргызстане. Этот документ, призванный урегулировать давний территориальный спор между Китаем и Кыргызстаном, содержал обязательство кыргызской стороны передать Китаю ряд территорий общей площадью 90 тыс. га. Правительство уверяло, что соглашение фиксирует выгодный для Кыргызстана компромисс и за Республикой, благодаря проявленной Китаем доброй воле, осталось 70% спорных территорий. Однако в парламенте сформировалась группа противников соглашения, которые обвинили президента Акаева в нарушении конституции, односторонних территориальных уступках, проведении пограничных переговоров в обстановке секретности и недостаточном информировании депутатов о содержании подписанных документов (парламентарии не были ознакомлены с картами передаваемых территорий). В конечном итоге, кыргызско-китайское соглашение 1999 г. было ратифицировано кыргызским парламентом в мае 2002 г. В 2003 г. была завершена демаркация границы между двумя странами. В том же году Конституционный суд Республики отклонил иск группы депутатов, требовавших признать документ противоречащим Конституции.

⁶ По итогам выборов ОБСЕ сделала заявление: «Президентские выборы 2000 в Кыргызстане не соответствовали обязательствам ОБСЕ по демократическим выборам. В частности не были соблюдены международные стандарты по равным, свободным, справедливым и ответственным выборам. Настоящие выборы не преодолели негативные тенденции, выявленные во время недавних парламентских выборов, а, напротив, преуменьшили некоторые их положительные черты. Демократическое развитие в Кыргызской Республике все еще остается сравнительно жизнеспособным, хотя его все чаще ставят под угрозу».

⁷ Владение государственным языком – конституционное требование к Президенту, в соответствии с которым статья 61 «Кодекса о выборах» определяла уровень владения языком как «умение читать, писать, излагать свои мысли и публично выступать на государственном языке». Для проверки знаний кандидатов ЦИК создала лингвистическую комиссию. Экзамен на знание государственного языка сдали 7 из 15 кандидатов в Президенты. ОБСЕ расценила языковой экзамен как противоречащий статье 25 Международной конвенции о гражданских и политических правах.

В ответ на данное решение, Жогорку Кенеш выразил недоверие составу Конституционного суда и образовал депутатскую комиссию по изучению деятельности Конституционного суда с 1993 года. Комиссия сделала следующие выводы:

- Конституционный Суд, давая заключение по результатам незаконных референдумов 1994, 1996, 1998 и 2003 годов, превысил свои полномочия;

- Решением от 13 июля 1998 года Конституционный суд фактически узаконил возможность бывшего Президента Аскара Акаева баллотироваться на третий срок президентства, тем самым грубо нарушив Конституцию КР;

- Решением от 28 февраля 2003 года Конституционный Суд отказал в удовлетворении представлений депутатов ЗС ЖК, которые считали, что при рассмотрении проекта Закона «О ратификации Соглашения между Кыргызстаном и Китаем о кыргызско-китайской государственной границе» от 10 апреля 1998 года нарушена конституционная процедура принятия закона, в результате чего нанесен огромный непоправимый ущерб;

- Поскольку Ч.Т.Баекова принимала активное участие в принятии новой редакции Конституции в ноябре и декабре 2006 года и публично поддерживала ее, считаем, что Председатель Конституционного суда тоже несет ответственность;

- В связи с тем, что в периоды, когда Конституционный суд не имел полный состав, но практически финансировался из бюджета, поручить Счетной палате КР проверить финансово-хозяйственную деятельность его с 1993 года;

- Решение Конституционного суда от 14 сентября 2007 года считать неправосудным, т.к. Конституционный суд руководствовался нормами утратившей силу Конституции, то есть редакцией от 18 февраля 2003 года;

- Обратиться к Президенту КР, с просьбой образовать Государственную комиссию по изучению деятельности Конституционного суда, начиная с момента образования Конституционного суда, включив в состав известных юристов и специалистов в области права, и по результатам проверки принять конкретные меры.

В свою очередь и судьи Конституционного суда трижды обращались к Президенту как к гаранту Конституции с требованием обуздать Жогорку Кенеш:

«Жогорку Кенеш КР подверг гонению состав Конституционного суда КР за принятие негодного ему решения и практически приостановил деятельность Конституционного суда КР – высшего органа государственной власти по защите Конституции КР.

Не ограничиваясь этим, 24 сентября 2007 года парламент принял постановление «Об обращении Жогорку Кенеша по вопросу спора с судьями Конституционного суда КР», свидетельствующее о недопустимом нарушении конституционных принципов осуществления государственной власти и независимости судей, а также усилении противодействия безукоснительному исполнению норм Конституции КР.

Усугубляя ситуацию, пытаясь оправдать свои неправомерные действия по принятию постановлений в нарушение конституционных принципов о независимости суда и разделения государственной власти, Жогорку Кенеш КР внес на рассмотрение своей сессии 2 октября 2007 года не входящий в его компетенцию вопрос о деятельности Конституционного суда Кыргызской Республики.

В соответствии с пунктом 29 статьи 58 Конституции КР Жогорку Кенеш КР вправе заслушивать ежегодный доклад Конституционного суда Кыргызской Республики о состоянии конституционной законности в стране и не более.

Жогорку Кенеш КР своими постановлениями, оценивая решение Конституционного суда КР, выражая недоверие составу Конституционного суда и рассматривая вопрос о деятельности Конституционного суда в нарушение норм Конституции и законов Кыргызской Республики, гарантирующих принцип независимости судов, допустил беспрецедентное вмешательство в функции судебного органа, не входящего в законодательную ветвь государственной власти, что представляет собой реальную

угрозу основам конституционного строя и осуществляемым демократическим реформам в Кыргызстане.

Учитывая всю полноту сложности этой ситуации, Конституционный суд Кыргызской Республики просит Вас принять исчерпывающие ее меры».

21 октября 2007 года по результатам референдума предложенный Президентом проект новой редакции Конституции был принят. На следующий день, то есть 22 октября 2007 года Указом Президента Жогорку Кенеш был распущен. Формальным основанием к такому политическому акту послужил затянувшийся конфликт между Жогорку Кенешем и Конституционным судом.

Из Указа Президента от 22 октября 2007 года:

«Жогорку Кенеш Кыргызской Республики своими действиями и решениями создал кризис, вызванный непреодолимыми противоречиями между Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, представляющим законодательную ветвь власти, и Конституционным судом Кыргызской Республики, представляющим судебную ветвь власти.

Конституция Кыргызской Республики устанавливающая, что Президент является главой государства и гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обязывает главу государства принять полные и исчерпывающие меры по недопущению нарушений Основного закона, прав и свобод граждан, надлежащему функционированию и согласованному взаимодействию государственных органов Кыргызской Республики.

Принимая во внимание эти обстоятельства, обращения Конституционного суда Кыргызской Республики, а также руководствуясь статьями 7, 42, пунктом 2 статьи 63 и пунктом 7 статьи 56 Конституции Кыргызской Республики, принятой на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложенной в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 18 февраля 2003 года № 40, принятом референдумом 3 февраля 2003 года, постановляю:

Досрочно распустить Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, сформированный по итогам выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в феврале-марте 2005 года, и считать прекращенными полномочия депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики данного созыва».

С 2007 по 2009 годы, в связи с истечением срока полномочий судей Конституционного суда, избранных в 1993 году, в состав суда были избраны шесть новых судей. Председателем была избрана Сыдыкова С.К.

Реформа Конституционного суда Кыргызской Республики

В новой редакции Конституции 2007 года существенно сократился объем предметной компетенции Конституционного суда, были исключены несвойственные ему полномочия как дача согласия на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности, проверка конституционности деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, отмена решений органов местного самоуправления. Вместо решения вопросов, связанных с действием, применением и толкованием Конституции, Конституционный суд получил статус официального толкователя основного закона. См. сравнительную таблицу.

Полномочия КС по Конституции 1993	Полномочия КС по Конституции в редакции 2003	Полномочия КС по Конституции в редакции 2007
Конституционный суд: 1) признает неконституционными законы и иные нормативные	Конституционный суд : 1) признает неконституционными законы и иные нормативные	Конституционный суд: 1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые

<p>правовые акты в случае их расхождения с Конституцией;</p> <p>2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции;</p> <p>3) дает заключение о правомерности выборов Президента;</p> <p>4) дает заключение по вопросу об отрешении от должности Президента, а также отстранения судей Конституционного суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного суда;</p> <p>5) дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности;</p> <p>6) дает заключение по вопросу об изменениях и дополнениях Конституции;</p> <p>7) отменяет решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции;</p> <p>8) принимает решение о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.</p>	<p>правовые акты в случае их противоречия Конституции;</p> <p>2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции;</p> <p>3) дает заключение о правомерности выборов Президента;</p> <p>4) дает заключение по вопросу об отрешении от должности Президента, а также отстранения судей Конституционного суда, Верховного суда;</p> <p>5) дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности;</p> <p>6) дает заключение по вопросу об изменениях и дополнениях Конституции;</p> <p>7) отменяет решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции;</p> <p>8) решает вопрос о конституционности деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций.</p>	<p>акты в случае их противоречия Конституции;</p> <p>2) дает официальное толкование норм Конституции;</p> <p>3) дает заключение о конституционности выборов Президента;</p> <p>4) дает заключение на отрешение от должности Президента;</p> <p>5) дает заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в Конституцию.</p> <p>.</p>
---	---	--

В результате исключения из подведомственности суда проверки конституционности правоприменительной практики, значительно сократилось количество обращений в Конституционный суд со стороны граждан. Так, за 2008 год поступило 71 письменных обращения, решения приняты по 10 обращениям⁸. В 2009 году в Конституционный суд поступило 46 обращений, решения приняты по 12 обращениям.

В декабре 2009 года Президент Бакиев К.С. внес на рассмотрение Жогорку Кенеша проект закона о внесении изменений в Конституцию. Проект закона был завуалирован под исключение конкретных полномочий Президента по назначению Государственного секретаря, формированию Администрации Президента, образованию Совета безопасности, формированию Национальной гвардии, вместо которых предлагалось наделить Президента неопределенными, весьма широкими полномочиями по образованию любых совещательных и координационных органов и утверждению положений о них. Основная конституционная новелла заключалась в создании Президентского совещания, уполномоченного определять преемника Президента (до проведения выборов) в случае его досрочной отставки⁹. Решение Конституционного суда было не менее завуалированным, вместо Президентского совещания, Конституционный суд предложил создать «некий коллегиальный орган (но не в форме совещательного органа), который созывается в кратчайшие сроки для избрания исполняющего обязанности Президента»¹⁰. Таким образом, Конституционный суд в очередной раз легитимировал антиконституционные поправки, направленные на усиление единоличной власти главы государства: «Для осуществления этих функций глава государства наделяется соответствующими полномочиями, состоящими из конкретных его прав и обязанностей по вопросам,

⁸ Из Ежегодного доклада Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики за 2008 год, представленного на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2013/09/part_002.pdf

⁹ Конституционная реформа, проектировавшаяся в 2009 г. рассматривалась оппозицией как попытка Президента установить династическое правление с целью передать контроль над собственностью членам своей семьи.

¹⁰ Депутаты доработали законопроект и внесли в него норму о Государственном совете, на который возлагалось право выбора и.о. президента. Госсовет должен был созываться в кратчайшие сроки - в течение трех дней. В его состав, как ожидалось, вошли бы торага Жогорку Кенеша и Премьер-министр. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1265969460>

отнесенным к его компетенции. Однако, в Конституции функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства должна оставаться возможность для принятия самостоятельного решения и действия в соответствующих обстоятельствах, то есть каждое его полномочие должно вытекать из его функций и предоставлять право действовать и реагировать на непредвиденные жизненные ситуации, исходя из буквы и духа Конституции». Как видно, из данного решения вытекало, что нет необходимости в ограничении власти Президента исчерпывающим перечнем полномочий, он может действовать без всяких ограничений сообразно ситуации.

В результате народных волнений 7 апреля 2010 года Президент Бакиев К.С. и его окружение покинули страну, государственная власть на всей территории Кыргызской Республики перешла к оппозиционным силам, сформировавшим Временное правительство, которое согласно Декрету №1 от 07 апреля 2010 года являлось высшим законодательным и исполнительным органом государственной власти.

Второй Декрет Временного Правительства от 12 апреля 2010 года был посвящен политической оценке деятельности Конституционного суда, в нем указывалось, что *«Конституционный суд Кыргызской Республики, образованный в 1993 году для защиты Конституции Кыргызской Республики, на протяжении всей своей деятельности не оправдал возложенные на него надежды» и своими действиями способствовал разрушению механизмов сдержек и противовесов. Конституционный суд фактически не смог выполнить возложенные на него функции по защите Конституции и превратился в орган, содействовавший укреплению власти одного человека».*

В целях исключения попыток использования Конституционного суда для дестабилизации обстановки Временное правительство приняло решение расформировать Конституционный суд до особого решения Временного правительства

Таким образом, Конституционный суд, как высший судебный орган по защите Конституции прекратил свое существование¹¹.

С упразднением Конституционного суда дальнейшая судьба института судебного конституционного контроля оказалась под серьезной угрозой. Полемика, развернувшаяся между сторонниками и противниками сохранения Конституционного суда в ходе обсуждения проекта новой Конституции обнажила серьезные проблемы в функционировании судебного конституционного контроля. Надо отметить, что широкие полномочия Конституционного Суда позволяли ему занять достойное место в государственном механизме и эффективно выполнять свою миссию по защите конституционных ценностей. В сфере конституционного контроля Конституционный суд имел все институциональные возможности для обеспечения стабильности Конституции и сдерживания непомерных политических амбиций высших должностных лиц государства. Решения Конституционного суда свидетельствуют, что на ранних этапах своего становления, Конституционный суд своими решениями способствовал укреплению конституционной законности и авторитета Основного Закона. Однако, в последующем, Конституционный суд не сделал никаких попыток противостоять усилению авторитарных начал в управлении государством и обесцениванию роли Конституции. Конституционный суд превратился в удобное и послушное орудие легитимации антиконституционных решений, что в конце концов привело к его окончательной дискредитации.

Главные причины этого заключаются не только в дефектах правового регулирования, в изначальном отсутствии четких критериев и пределов конституционного нормоконтроля, но и в личной позиции судей, в стремлении стать политической силой в

11 Венецианская комиссия критиковала упразднение Конституционного суда. Эксперты Венецианской комиссии неоднократно повторяли мысль, что: «попытка отказа от Конституционного суда ослабляет судебную систему страны. Его упразднение является ничем иным как прямой попыткой покушения на судебную власть с целью ее ослабления. Предназначение Конституционного суда — защита прав и свобод человека и урегулирование разногласий и споров по компетенции между высшими органами власти. Именно Конституционный суд выносит окончательное решение и ставит точку... Это неприемлемо для правового, демократического государства».

ущерб правовой миссии. Этот вывод как нельзя лучше подтверждает острый политический конфликт между Конституционным судом и Жогорку Кенешем в 2007 году, которым весьма успешно воспользовался Президент К.Бакиев, распустив действующий созыв и сформировав новый, политически выгодный состав парламента¹². Самые главные политические последствия решения Конституционного суда заключались в усилении злоупотребления властью со стороны главы государства и как следствие - трагические события 2010 года. Таким образом, несмотря на значительную институциональную роль Конституционного Суда в становлении правового и демократического государства, Суд не смог стать беспристрастным правовым арбитром во взаимоотношениях политических ветвей власти. Неудачный финал деятельности Конституционного Суда остро поставил вопрос о целесообразности его в том виде, в каком он существовал или необходимости его кардинального реформирования. Более того, почти все члены Временного правительства разделяли идею полного отказа от независимого специализированного органа конституционного контроля. Дефицит общественного недоверия к Конституционному суду служил благодатной почвой для полной и окончательной ликвидации органа конституционного правосудия в Кыргызстане. Однако, в результате обсуждения в рамках Конституционного совещания было принято решение о создании Конституционной палаты, который по первоначальному замыслу должен был стать одной из судебных коллегий Верховного суда¹³, то есть подразумевалась некая инстанционность с вероятностью обжалования решений Конституционной палаты. Тем самым авторы Конституции, наученные «горьким опытом», пытались нейтрализовать потенциальные риски, исходящие от создаваемого органа конституционного контроля. В окончательном варианте проекта Конституции, вынесенного на референдум, конституционно-правовой статус Конституционной палаты так и не был четко определен, вместе с тем, юридическая сила ее решений, как окончательных и не подлежащих обжалованию, предполагала его относительную самостоятельность. Конституция определила исчерпывающий перечень полномочий Конституционной палаты, значительное сокращение подведомственных Конституционной палате дел по сравнению с Конституционным судом обусловлены целями недопущения излишней политизации этого органа, исключения его возможного влияния на политические конфликты. Именно из этих соображений были исключены такие полномочия как официальное толкование Конституции, дача заключения о конституционности выборов Президента, дача заключения на отрешение от должности Президента.

Элементы правового статуса, порядок формирования и организация судопроизводства в последующем были урегулированы конституционным Законом «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 года. Статья 1 конституционного Закона устанавливает, что Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики (далее - Конституционная палата) является **высшим** судебным органом, **самостоятельно** осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства. Основным принципом деятельности Конституционной палаты является принцип независимости (статья 2). Тем самым, Конституционная палата институционально и функционально является абсолютно независимым органом, хотя согласно Конституции она входит в состав Верховного суда¹⁴.

¹² Четвёртый созыв Жогорку Кенеша был сформирован в декабре 2007 года, по результатам парламентских выборов более две трети мандатов (71) в 90 местном парламенте получила пропрезидентская партия «Ак жол». В парламент прошли также две оппозиционные партии, социал-демократы получили 12 мест, а коммунисты – 8 мест.

¹³ Член рабочей группы, Марат Кайыпов: «Решения Конституционной палаты станут считаться решениями Верховного суда, ведь судьи палаты будут составлять две трети от общего числа судей Верховного суда, но окончательные решения будет выносить Верховный суд КР, и эти решения уже нельзя будет оспорить».

¹⁴ С правовой точки зрения это очевидная нелепость, вызывающая вполне понятное недоумение. Однако исторически это объясняется как достижение консенсуса между членами Временного правительства по вопросу сохранения института судебного конституционного контроля.

Полномочный состав Конституционной палаты был сформирован в 2013 году, первое решение было принято 29 октября 2013 года.

Таким образом, в развитии органа конституционного контроля в Кыргызстане можно выделить, с некоторой долей условности, три этапа. Первый этап (на рубеже 80-х - начале 90-х годов) характеризуется осмыслением необходимости специализированного конституционного контроля, осуществления законодательной регламентации их статуса и деятельности, первыми попытками формирования их состава. Второй этап (с 1993 по 2010 годы) связан с формированием суверенного государства и принятием Конституции. Осознание важности обеспечения верховенства Конституции обусловило создание Конституционного суда с широкой компетенцией, которая позволила ему, на ранних этапах становления эффективно защищать о права и свободы граждан, но в дальнейшем привела к чрезмерной и, как следствие, к дискредитации своей роли и назначения. На третьем этапе, который приходится на 2010 год и по настоящее время, в результате пересмотра статуса и компетенции Конституционного суда, во многом направленного на деполитизацию органа конституционного контроля была создана Конституционная палата, формально по Конституции входящая в состав Верховного суда, но законодательно и фактически являющаяся самостоятельным и независимым органом.