

5 мая 2021 года

Конституция Кыргызстана меняется в десятый раз: отныне власть концентрируется в одних руках

5 мая 2021 года Президент Кыргызской Республики С. Жапаров подписал новую редакцию Конституции, принятую на референдуме 11 апреля 2021 года. Основной закон в Кыргызстане меняется уже в десятый раз, отныне власть концентрируется в одних руках и практически сведена на нет система сдержек и противовесов.

Первая Конституция суверенного Кыргызстана принята 5 мая 1993 года «легендарным парламентом» из 350 депутатов. С тех пор, практически при каждом Президенте менялась Конституция.

При А. Акаеве — 4 раза. Изменения в основном касались усиления полномочий Президента. После редакции в 2003-м году оппозиция обвинила Акаева в узурпации власти и неконституционности третьего президентского срока. В феврале 2005 года состоялись парламентские выборы, в результате фальсификации которых, оппозиция не попала в парламент, а в парламент прошла партия Алга-Кыргызстан в составе этой партии были родные дети Акаева — Айдар и Бермет. Это вызвало масштабные акции протеста по всей республике, повлекшие государственный переворот.

При К. Бакиеве — 3 раза. Пришедшего с обещанием провести конституционную реформу Курманбека Бакиева на деле устраивала действующая Конституция, которую он не торопился менять.

В ноябре 2006 года оппозиционной группой депутатов был подготовлен вариант Конституции, где предусматривался определенный баланс политических сил, который в свете проходящих в это время многотысячных митингов под лозунгом «Даешь конституционную реформу!», был принят парламентом.

В декабре 2006 года свои поправки в Конституцию инициировала другая группа депутатов, теперь поправки парламент принял под давлением президентской администрации.

Однако, 14 сентября 2007 года Конституционный суд Кыргызской Республики признал неконституционными действия ноябрьской и декабрьской редакций Конституции. В действие вновь вступила Конституция в редакции от 18 февраля 2003 года. Таким образом, Бакиев вернул в действие акаевскую президентскую Конституцию, по ней Президент мог распустить Жогорку Кенеш, в том числе по результатам референдума, и мог назначать референдум для внесения изменений и дополнений в Конституцию, не спрашивая согласия депутатов Жогорку Кенеша.

21 октября 2007 года согласно Указу президента Кыргызской Республики состоялся всенародный референдум, на котором была принята новая редакция Конституции, предложенная президентом К. Бакиевым, которая была им же подписана 23 октября 2007 года. Прошедший 21 октября 2007 года общенародный референдум одобрил новый третий при Бакиеве проект Конституции Кыргызской Республики. Указом президента Кыргызской Республики 22 октября был распущен избранный в 2005 году

парламент страны. Вместо него на выборах 16 декабря 2007 года был избран новый парламент, состоящий из 90 депутатов, пришедших на основе партийного списка. 71 место из 90 в парламенте заняла партия «Ак жол», 11 – социал-демократическая партия, а 8 мест заняла Коммунистическая партия Кыргызстана.

Конституция 2007 года привела к нарастанию авторитарных тенденций в период президентства К.Бакиева при сохраняющемся крайне низком уровне жизни большинства населения, что вылилось в многотысячные митинги в апреле 2010 года и смену власти.

После апрельских событий 2010 года была принята Конституция с парламентской формой правления, которая была высоко оценена международным сообществом, как обеспечивающая баланс политических сил и систему сдержек и противовесов.

Однако, в 2016 году А.Атамбаев накануне своего ухода с поста президента провел референдум и внес изменения в Конституцию, которыми исключил из Основного закона приоритет международных договоров в сфере прав человека над законодательством страны.

Следующий президент Сооронбай Жээнбеков не менял Конституцию, но он был свергнут на третий год своего правления — в октябре 2020 года. К смене власти в Кыргызстане привели протесты после нечестных парламентских выборов в октябре 2020 года, переросшие в беспорядки.

Внезапная отставка Жээнбекова привела к тому, что парламент избрал освобожденного во время беспорядков из колонии Садыра Жапарова — премьер-министром, который сразу объявил о необходимости проведения конституционной реформы поскольку, по его мнению, развитию страны препятствовал только действующий Основной закон.

Так, 17 ноября 2020 года на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в целях общественного обсуждения был вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики».

В этой редакции проекта Конституции имелись нормы, напрямую нарушающие общепринятые права и свободы человека — свободу слова, право на доступ к информации. Предусматривалась юридическая ответственность за оскорбление и клевету. А все помнят как преследовали журналистов в 90-годы за клевету. В частности, за опубликование критики власти, журналистов приговаривали к лишению свободы.

20 ноября 2020 года Исполняющий обязанности Президента Кыргызской Республики Талант Мамытов подписал Указ об образовании Конституционного совещания, члены которого приступили к изменению проекта Конституции от 17 ноября 2020 года. Данным Указом был утвержден состав Конституционного совещания.

Организации гражданского общества, специализирующиеся в вопросах прав человека, провели анализ инициативы и направили свои предложения и замечания к проекту Конституции. В частности, наша организация ОФ «Институт Медиа Полиси», работающая в сфере защиты свободы слова, прав журналистов, доступа к информации неоднократно стала направлять предложения и замечания к проекту Конституции.

Письмами от 28 ноября 2020 года за исх. № 47/11, от 3 декабря 2020 г. за исх. исх.50/12 (Е) на электронную почту Жогорку Кенеша КР ОФ «Институт Медиа Полиси»

(далее ИМП) направил инициаторам проекта вышеуказанного закона предложения и замечания к проекту Конституции. 28 ноября 2020 года за исх. № 48/11 ИМП направил по электронной почте письмо членам Конституционного совещания с предложениями и замечаниями к проекту Конституции. 17 декабря 2020 года за исх. № 50/12 ИМП направил письмо в Секретариат Конституционного совещания – Министерство юстиции КР. 18 декабря 2020 года за исх. № 53/12 ИМП направил письмо в Секретариат Конституционного совещания – Министерство юстиции КР с просьбой перенаправить предложения и замечания Общественного фонда председателю Конституционного совещания Борубашеву Б.И.

Сам председатель Конституционного совещания Борубашев Б.И. отмечал в СМИ, что Жогорку Кенеш должен провести общественное обсуждение по установленным процедурам. Как заявил председатель Конституционного совещания, проведение общественного обсуждения Жогорку Кенешем необходимо, поскольку люди должны понимать, за что они голосуют, и иметь возможность вносить свои коррективы до того, как пройдет референдум.¹

10 января 2021 года С.Жапаров победил на президентских выборах. Вместе с президентскими выборами был также проведен референдум по форме правления. Согласно данным ЦИК число участников референдума, принявших участие в голосовании, составило 39,12% от общего числа граждан, включенных в списки участников референдума. Из них 81,30% проголосовали за президентскую форму правления.²

9 февраля 2021 года на официальном сайте Жогорку Кенеша КР вместо проекта Конституции, размещенного 17 ноября 2020 года, был опубликован новый проект Конституции.³ Данный проект в соответствии с законодательством КР должен был пройти общественные обсуждения вплоть до 9 марта.⁴ Общественные обсуждения означают, что по всем замечаниям и предложениям должны быть подготовлены протоколы разногласий, где должно быть указано, по каким причинам принимаются либо не принимаются замечания и предложения.

Следует отметить, многие замечания и предложения ИМП в части свободы слова были учтены. В новом проекте Конституции было предусмотрено право на доступ к информации, исключено упоминание о юридической ответственности за клевету и оскорбление.

Вместе с тем, в проекте Конституции все же имеются отдельные положения, угрожающие свободе слова, праву на объединение, праву на митинги.

¹

https://24.kg/vlast/181036_proekt_novoy_redaktsii_konstitutsii_gotov_dokument_peredadut_vjogorku_kenesh/

² <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4384/>

³ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/11009/proekt-konstitutsii-kirgizskoy-respubliki-razmeshten-na-ofitsialnom-sayte-zhogorku-kenesha>

⁴

https://24.kg/vlast/183733_deputaty_i_parlamenta_naznachat_referendum_posle_obschestvennyh_obsuzhdeniy/

В этой связи, письмом от 22 февраля 2021 года за исх. № 07/02 ИМП вновь направило инициаторам проекта Конституции свои предложения и замечания, которые остались без ответа.

Уже 2 марта профильный комитет ЖК рассмотрел проект закона КР о назначении референдума и одобрил его.⁵ 3 марта 2021 года депутаты Жогорку Кенеша проект закона о назначении референдума на 11 апреля 2021 года (вместе с проектом Конституции) приняли в первом чтении. Начало рассмотрения проекта в профильном комитете ЖК означало, что проект Конституции ко 2 марта был уже официально внесен в Жогорку Кенеш и общественные обсуждения, тем самым, закончились, так и не будучи проведенными. Также согласно законодательству в текст проекта Конституции сами депутаты ЖК уже не могли вносить изменения и дополнения.

10 марта 2021 года проект закона о назначении референдума одновременно рассматривается во втором и третьем чтениях. А 12 марта 2021 года Президент подписывает закон о назначении референдума. Не были соблюдены сроки между чтениями, установленные Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Обоснованием для несоблюдения сроков послужило наличие введенного в 2020 году режима чрезвычайной ситуации, в связи с Ковид-19 и согласие всех фракций Жогорку Кенеша. Согласно данным ЦИК, 11 апреля 2021 года на референдуме приняли участие 36,66% от общего числа граждан, включенных в списки участников референдума. Ответивших «За» на вынесенный вопрос, составило 79,32% от числа участников референдума.⁶ Таким образом, была принята новая редакция Конституции.

Угроза баланса ветвей власти

Венецианская комиссия Совета Европы и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) опубликовали совместное заключение по проекту новой Конституции Кыргызской Республики, где указано, что положения проекта нового Основного закона угрожают необходимому балансу ветвей власти.⁷

Независимые юристы в один голос твердили, что проект Конституции не учитывает систему сдержек и противовесов.

Несмотря на это, 11 апреля 2021 года проведен референдум, и проект Конституции в очередной раз одобрен всенародным голосованием.

Теперь остается только надеяться, чтобы законодательные акты, необходимые для реализации положений новой Конституции, были разработаны с учетом необходимости защиты прав человека, рекомендаций совместного [правового заключения](#) Венецианской комиссии Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ от 19 марта, а также в соответствии с принятыми на себя Кыргызской Республикой международными обязательствами.

⁵ https://24.kg/vlast/185164_profilnyiy_komitet_parlamenta_odobril_novyiy_proekt_konstitutsii/

⁶ <https://shailoo.gov.kg/ru/news/4856/>

⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-e)