

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
СТРОИТЕЛЬСТВО****СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА  
«РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ»  
В ГОСУДАРСТВАХ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И КAVKAZA**

Фуркат ЖУРАКУЛОВ

*кандидат философских наук,  
сотрудник Национального университета Узбекистана  
имени Мирзо Улугбека  
(Ташкент, Узбекистан)*

***Введение***

**Р**еализация классического принципа разделения властей, особенно в государствах таких значимых регионов, как Центральная Азия и Кавказ (ЦАК), превращается сегодня, без всякого преувеличения, в важный элемент обеспечения глобальной, национальной и региональной безопасности. Именно координация деятельности независимых, самостоятельных и взаимодействующих ветвей власти, законодательной, исполнительной и судебной, позволяет проводить трезвую, рациональную и адекватную внешнюю полити-

ку, «регулирующую» процесс преодоления угроз, рисков и вызовов, исходя из подлинных национальных интересов.

Текущий опыт государственного строительства и, в частности, применение на практике принципа разделения властей в девяти странах (Азербайджане, Армении, Афганистане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане) ставит перед экспертами ряд неординарных вопросов, связанных с возможностью прямого копирования классического опыта, ролью самобытности, вли-

янием стартовых условий новых независимых стран на деятельность их правительств, парламентов и судов, ссылками реформаторов на угрозы национальной безопасности, превращением процессов созидания в простую фикцию и др.

Включение в наше исследование вместе с постсоветскими странами и такой достаточно самобытной страны, как Афганистан, не случайно. Как будет подробно показано ниже, это государство становится уникальной площадкой, где укрепление исторической и национальных элементов способствует ускоренному продвижению к демократии. Кроме того, к проводимым в Афганистане политическим реформам приковано внимание практически всех продвинутых демократий современного мира.

Обострение дискуссий вокруг будущего политической системы этой страны связано также с предстоящим в мае 2012 года чикагским форумом НАТО по формированию следующего этапа переходного процесса в Афганистане<sup>1</sup>.

События новейшей истории соседних стран: России (например, конституционный кризис 1992—1993 гг.), Украины (политические кризисы 2004, 2006, 2007, 2008—2009 гг.) и Молдовы (апрельские выборы в парламент 2009 г. и последовавший за ним политический кризис)<sup>2</sup>, связанные с противостоянием между ветвями власти, перераставшим иногда в масштабные или локальные физические стычки (разгон Верховного Совета РФ 3—4 октября 1993 г., массовые беспорядки в Кишиневе 7 апреля 2009 г. и т.п.), еще больше сконцентрирова-

ли внимание постсоветских обществ на проблемах становления, функционирования и развития системы тройственного разделения властей.

К сожалению, тематика разделения властей (особенно в контексте вызовов и угроз безопасности) пока еще не стала предметом детального обсуждения ученых, специалистов и экспертов (не считая нескольких небольших успешных «страновых» исследований<sup>3</sup> и освещения данной проблемы на страницах журнала «Центральная Азия и Кавказ»)<sup>4</sup>.

В предлагаемой работе предпринята попытка с использованием наиболее традиционной схемы «состояние — проблемы — перспективы» расширить круг и объем анализа, а также выйти за пределы политологического и правового подхода, сосредоточившись при этом на специфике данной проблемы в странах региона, сравнительном анализе и конфликтогенном потенциале проблемы разделения властей в этих странах.

<sup>3</sup> См.: Grote R. Separation of Powers in the New Afghan Constitution // Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [www.zaoerv.de]; Нурпеисов К.А. Становление национальной модели разделения властей в Республике Казахстан: политологический анализ. Алматы, 2003; Джангирия Д.Ж. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2004; Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие Армении в системе разделения властей. М., 2000; Караев А.А. Конституционный совет Республики Казахстан в системе разделения власти // Российский юридический журнал, 2008, № 6; Мухамеджанов Б.А. Институт президентства и механизм разделения властей: соотношение в единстве государственной власти // Среднерусский вестник общественных наук, 2007, № 2 и ряд др.

<sup>4</sup> См.: Арифоглу Ф., Аббасов Ш. Парламент Азербайджана — «заложник» исполнительной власти. Обзор пяти лет работы Милли Меджлиса первого созыва // Центральная Азия и Кавказ, 2000, № 6 (12); Сапаров Н. Об особенностях «туркменской модели демократии» // Центральная Азия и Кавказ, 2000, № 2 (8); Туквадзе А., Джаошвили Г., Туквадзе Р. Трансформация политической системы в современной Грузии // Центральная Азия и Кавказ, 2006, № 2 (44); Чедия Б. Конституционная реформа — следствие неустойчивости политической системы Грузии // Центральная Азия и Кавказ, 2011, Том 14, Выпуск 2 и ряд др.

<sup>1</sup> См.: Obama Says 10,000 U.S. Troops Leaving Afghanistan in 2011, 22 June, 2011 [iipdigital.usembassy.gov].

<sup>2</sup> Об этом подробнее см.: Wise C.R., Brown T.L. The Separation of Powers in Ukraine // Communist and Post-Communist Studies, 1999, No. 1; Мандрыка Е.В. Реализация принципа разделения властей в России и в Украине: сравнительно-правовое исследование. Санкт-Петербург, 2006; Crowther W. Second Decade, Second Chance? Parliament, Politics and Democratic Aspirations in Russia, Ukraine and Moldova // The Journal of Legislative Studies, 2011, Vol. 17, Issue 2 и ряд др.

## Общее и особенное в функционировании «триады властей»

Принцип разделения властей так или иначе опосредованно присутствовал в советских (1924, 1936 и 1977 гг.)<sup>5</sup> и афганских (1923, 1964, 1976, 1987 и 1990 гг.)<sup>6</sup> конституциях; таким образом, в 9 рассматриваемых странах существовала **определенная политико-правовая основа для трансформации тройственной системы.**

В годы «перестройки» советское законодательство менялось в части, касающейся совершенствования избирательной системы (в декабре 1988 г. были внесены изменения в Конституцию СССР), повышения роли Съезда народных депутатов СССР, усиления конституционного надзора (соответствующий закон был принят в декабре 1989 г.), многопартийности, учреждения института президентства (март 1990 г.), разграничения сферы деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов власти (декабрь 1990 г.) и др.; отсюда следует, что после обретения независимости речь шла о **«новых условиях демократического разделения властей»**<sup>7</sup>.

С начала 1990-х годов изменились статус и содержание исполнительной власти, игравшей важную роль в советские времена: за чисто формальным на первый взгляд преобразованием «советов министров» в «кабинеты министров» стояло постепенное превращение социалистической системы управления в капиталистическую, возникли коллегияльные исполнительные органы, действовавшие в рамках актов, принятых законодательной властью.

Кабинетам министров постсоветских республик предстояла трудная работа по деидеологизации экономики: необходимо было трезво оценить природно-экономический, минерально-сырьевой и человеческий потенциал своих стран, демонтировать тоталитарную систему управления, упразднить старые планово-распределительные системы (госпланы, госнабы, госкомцены, госагропромы) и т.п. Кроме того, правительства должны были научиться работать в условиях перманентной административной реформы.

**Качественно новую роль приобретали и национальные парламенты, созданные в первой половине 1990-х годов взамен Верховных Советов.** Почему это происходило? Возможно, ответ на этот вопрос можно найти в высказывании одного из лидеров новых государств, считающего, что в новой модели государственного устройства молодого независимого государства «изначально было заложено глубинное и непреодолимое противоречие между новой, президентской формой правления и старой системой Советов, которая генетически перенесла в новое государство все прежние пороки»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> См.: Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (СССР) (утверждена II Съездом Советов СССР от 31 января 1924 г.) // НПП «Гарант-Сервис» [constitution.garant.ru]; Конституция (Основной закон) СССР (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 г.) [constitution.garant.ru]; Конституция (Основной закон) СССР. Принята на внеочередной VI сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года [www.hist.msu.ru].

<sup>6</sup> См.: The Constitution of Afghanistan, 9 April, 1923 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1964 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1976 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1987 [www.afghan-web.com]; The Constitution of Afghanistan, 1990 [www.afghan-web.com].

<sup>7</sup> Каримов И.А. Путь созидания — основа скорейшего процветания Родины. Выступление на IV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан (РУз). 21 декабря 1995 года [ www.press-service.uz].

<sup>8</sup> Назарбаев Н. Конституция — основа стабильности и процветания Казахстана, 30 августа 2000 [www.akorda.kz].

Во многом именно поэтому в 1993 году в Казахстане депутаты советов всех уровней (от местных представительных органов до Верховного Совета 12-го созыва) начали слезать с себя полномочия; менее чем за полтора месяца система представительных органов власти в республике самоликвидировалась, и было принято решение о передаче всех полномочий до новых выборов президенту.

Помимо казахстанского примера можно упомянуть о неудачном опыте двухпалатного парламента Кыргызстана 1995—2005 годов и фальсификации состоявшегося 13 марта 2005 года второго тура выборов в Жогорку Кенеш; о главенствующей роли Верховного Совета Таджикистана в 1992—1994 годах; о существовании до 1995 года Госсовета Грузии (вместо Верховного Совета) и захвате митингующими здания грузинского парламента 22 ноября 2003 года, ознаменовавшем начало «революции роз»; об ограничении в 2003—2008 годах полномочий Меджлиса в пользу Халк Маслахаты в Туркменистане; о привлечении к работе Лойи джирги в Афганистане пакистанского руководства (2006 г.) и либерально настроенных талибов (2009—2010 гг.); о террористическом акте в армянском парламенте 27 октября 1999 года и др.

Таким образом, в рассматриваемых регионах путь парламентаризма был весьма неоднозначным и тернистым.

Милли Меджлис Азербайджана, Маджлиси Оли Таджикистана, Меджлис Туркменистана, Олий Мажлис Узбекистана и Маджлиси мили Афганистана, очевидно, более других учитывали исторически сложившиеся принципы и традиции исламской политической системы, предполагающие, что постоянное профессиональное законодательное собрание депутатов действует параллельно с всенародным избранным совещательным собранием.

В свою очередь, Жогорку Кенеш Кыргызстана пытался предельно эффективно использовать прошлый парламентский опыт страны. Что же касается парламентов Казахстана, Грузии и Армении, то, на наш взгляд, сам факт их учреждения подчеркивал прежде всего стремление максимально опереться на опыт продвинутых зарубежных, прежде всего европейских, стран.

Какую роль в изучаемых процессах играет институт президентства, или, проще говоря, какое место в системе трех ветвей власти занимает «глава государства»?

Введение данного института в современной Центральной Азии пришлось на 1990 год (в марте он был введен в Узбекистане, в апреле — в Казахстане, в октябре — в Туркменистане и Кыргызстане, в ноябре — в Таджикистане), а в странах Кавказа — на 1991 год (в апреле — в Грузии, в августе — в Азербайджане, в октябре — в Армении). В подобном хронологическом раскладе не последнюю роль сыграла политическая воля тогдашних лидеров советских республик, стремившихся к независимости в условиях СССР.

Согласно конституциям Афганистана<sup>9</sup> и Кыргызстана<sup>10</sup>, президент является **только «главой государства»** и не принадлежит ни к одной из ветвей власти. Как справедливо отмечает один из экспертов, в «афганском» случае эта особенность проистекает из желания создать «сильную президентскую систему» и возложить на главу государства «всеобъемлющую ответственность за бесперебойное функционирование государства в целом»<sup>11</sup>.

Что касается конституции Кыргызстана, то здесь, на наш взгляд, очевидно обратное — стремление преодолеть негативные политические последствия прошлых лет и создать парламентскую демократию. Согласно выводам Европейской комиссии за демократию через право (более известной как «Венецианская комиссия»), конституционная ре-

<sup>9</sup> См.: The Constitution of Afghanistan. Year 1382 [www.afghan-web.com].

<sup>10</sup> См.: Конституция Кыргызской Республики (КР) 2010 года [www.kyrgyz-el.kg].

<sup>11</sup> Grote R. Op. cit.

форма 2010 года в Кыргызстане была шагом вперед в укреплении системы разделения властей и президент ставился, таким образом, фактически вне традиционной тройственной системы<sup>12</sup>.

Наиболее радикальные перемены в функционировании традиционной системы ветвей власти в связи с институтом президентства можно наблюдать на примере конституционной реформы 2010 года в Грузии. Согласно последним грузинским конституционным новеллам, президент государства не может, например, отменять или приостанавливать действия правовых актов исполнительной власти различных уровней, по собственной инициативе созывать заседание или сессию парламента и т.д.<sup>13</sup> Известно также, что в Грузии функционирует так называемый Совет публичной службы, являющийся совещательным органом при президенте. Он был создан для подготовки решений по разработке единой государственной политики в области публичной службы. В состав Совета входят по три представителя от законодательной, исполнительной, судебной власти и органов местного самоуправления. О специфике государственного строительства в Грузии свидетельствуют и другие интересные примеры.

С другой стороны, конституции Таджикистана, Туркменистана и, особенно, Азербайджана отражают **непосредственную причастность института президентства к исполнительной власти**. Так, согласно Конституции Азербайджана, исполнительная власть принадлежит президенту, а кабинет министров «является вышестоящим органом исполнительной власти президента»; другая особенность азербайджанского конституционного строительства — наделение президента полномочиями гаранта независимости судебной системы<sup>14</sup>.

Современный азиатский парадокс — «чем меньше страна, тем выше в ней централизация власти» — объясняется, среди прочего, и стремлением позволить государству как «главному реформатору» более эффективно решать проблемы переходного периода развития экономики.

Обязанности обеспечить **согласованность функционирования и взаимодействие органов трех ветвей государственной власти**<sup>15</sup> закреплены за президентом только в конституциях Узбекистана и Армении.

Конституционная реформа 2011 года в Узбекистане наделила премьер-министра правом представлять президенту кандидатуры хокимов — губернаторов вилайатов, возложила на председателя сената (верхней палаты) Олий Мажлиса временное исполнение обязанностей президента при невозможности исполнения таковых главой государства и т.д.<sup>16</sup>

В Казахстане, как известно, президент является **«высшим должностным лицом»**<sup>17</sup>, которому, по словам самого казахстанского лидера, статус главы государства позволяет находиться «над ситуацией». Как считают реформаторы, для полиэтничного и многоконфессионального общества, переживающего сильную социальную дифференциацию, важно иметь в лице президента «гаранта гражданского мира, общественной стабильности и межнационального согласия», что также является «эффективным средством повышения ответственности власти перед учредившим ее народом»<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Текст на русском языке: Заключение по проекту Конституции КР (редакция, опубликованная 21 мая 2010 г.). Принято Венецианской комиссией на ее 83-м пленарном заседании (Венеция, 4 июня 2010 г.) [[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)].

<sup>13</sup> Об этом подробнее см.: Чедия Б. Указ. соч.

<sup>14</sup> См.: Конституция Азербайджанской Республики (АР) [[www.president.az](http://www.president.az)].

<sup>15</sup> См.: Конституция Республики Узбекистан [[www.lex.uz](http://www.lex.uz)]; Конституция Республики Армении (РА) [[www.president.am](http://www.president.am)].

<sup>16</sup> См.: Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан» (статьи 78, 80, 93, 96 и 98) [[www.lex.uz](http://www.lex.uz)].

<sup>17</sup> Конституция РК [[www.akorda.kz](http://www.akorda.kz)].

<sup>18</sup> Назарбаев Н. Указ. соч.

## Естественные коллизии в реализации классической модели тройственной системы

В контексте функционирования вертикали органов власти интересно проследить эволюцию **института главы местного органа государственного управления**. В годы «перестройки» происходила ликвидация монополии территориальных комитетов коммунистических партий на власть и росла роль местных представительных органов (в большинстве своем возглавлявшихся теми же секретарями партийных комитетов). В особенностях таких специфических институтов, как институт акимов в Кыргызстане (главы государственной территориальной администрации) и Казахстане (главы территориальной администрации, являвшейся представителем президента и правительства), хякимов и раисов в Туркменистане и Таджикистане (в обеих республиках — главы территориальной исполнительной власти, представители президента), хокимов в Узбекистане (официальные представители президента, возглавляющие представительную и исполнительно-распорядительную власть), гамгелели в Грузии<sup>19</sup>, башчи (*başçı*) в Азербайджане, вали в Афганистане и марзпеты в Армении (за исключением мэра Еревана, они назначались на должность и освобождались от должности правительством), отражались особенности каждой страны, но, как показало время, эффективность их оказалась различной.

Одна из причин качественных различий в функционировании института главы местного органа государственного управления — характер его **взаимодействия с местным представительным органом власти**. В Казахстане, например, законодательная база подобного взаимодействия пересматривалась несколько раз, в том числе и в ходе конституционных реформ 1998 и 2007 годов; согласно постановлению Конституционного совета 2000 года акимы получили большие возможности для маневра (в частности, в решении бюджетных вопросов), которых не имеют маслихаты (местные представительные органы).

Скорее всего, многие конституционные новеллы в молодых независимых государствах СНГ отражали воплотившуюся в правлении В. Путина в России и относительно общую для ряда стран Содружества **тенденцию укрепления властной вертикали**.

Другая причина неодинаковой эффективности институтов глав местного самоуправления в разных странах — **различия в характере функционирования органов самоуправления граждан и их взаимодействия с органами государственного управления**. На наш взгляд, в этом отношении показателен опыт Узбекистана, в котором после освобождения от советского господства возродился, например, многовековой институт махалли — самоуправления (схода) граждан; в переходный период (1991—2000 гг.) он успешно выполнял и роль органа социального вспомоществования. В настоящее же время махалле переданы многие полномочия местных органов самоуправления.

Кроме того, в ходе прошедших в 2011 году выборов было избрано около 10 тыс. аксакалов — председателей сходов граждан, и более 98 тыс. их советников (для сравнения: по итогам предыдущих выборов, состоявшихся в ноябре — декабре 2008 г., были избраны 9 881 аксакалов и свыше 85 000 советников).

Говоря о роли местных органов государственного управления и самоуправления в укреплении как «вертикального», так и «горизонтального» разделения властей, нельзя не

<sup>19</sup> Об этом подробнее см.: *Болашвили П.* Особенности реформирования муниципальной системы управления в Грузии [emsu.ru].

упомянуть о **современном опыте Афганистана**. Среди положительных сторон афганского опыта можно назвать предоставление относительной свободы действий губернаторам, их эффективную связь со старейшинами и улемами, отделениями политических партий, правозащитными организациями, СМИ (проведение еженедельных пресс-конференций) и другими гражданскими институтами, а также привлечение к руководящей работе женщин, компьютеризацию и т.д. Среди негативных сторон — частое нарушение этноконфессионального баланса, кумовство, отсутствие четкого штатного расписания и стабильного бюджета низших административных единиц, разногласия губернаторов с их заместителями, влияние талибов, коррупция и т.п.<sup>20</sup>

Важную роль в становлении системы тройственного разделения властей в рассматриваемых нами странах играет **внедрение демократических норм и процедур, исключая рецидивы авторитаризма и тоталитаризма**. Так, по выражению одного из государственных лидеров, авторитаризм — это «путь в никуда»<sup>21</sup>, а тоталитаризм — «наднациональное явление»<sup>22</sup>, с которым надо бороться сообща.

В свою очередь, глава Узбекистана считает, что носителями двух вышеуказанных рецидивов являются «малообразованные, невежественные люди», что эти пороки должны изживаться уже в переходный период, наилучшими средствами для этого являются «сильные массовые, общественные противовесы» в лице гражданских институтов, «рост политической сознательности народа и избирателей» и т.п. Причем речь идет об обоюдном процессе: отсутствие разделения властей также становится фундаментом сохранения рецидивов авторитаризма и тоталитаризма. Кроме того, по мнению лидера Узбекистана, одним из источников авторитаризма и тоталитаризма является шовинизм<sup>23</sup>.

Хотелось бы сказать и несколько слов о **либерализации**, являющейся одновременно и формой, и этапом развития системы разделения властей после переходного периода. Трактуют ее по-разному. В Армении, например, под либерализацией понимают преодоление наследия горбачевской «перестройки» и свободу передвижения; в Грузии и Кыргызстане — реформы финансово-экономической системы; в Азербайджане и Таджикистане — модернизацию экономики в целом. В Казахстане «либерализацию» толкуют еще шире: здесь это понятие охватывает политическую, экономическую, правовую, медийную и даже религиозную сферы<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> См.: *Lister S.* Caught in Confusion: Local Governance in Afghanistan. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005; *Local Governance and Development*. Kabul: UNDP, 2009; *Final Report: Local Governance and Community Development Program Evaluation*. Kabul: USAID, 2009; *Executive Summary: Sub-national Governance Policy*. Kabul: Independent Directorate of Local Government, 2010; *Miakhel S., Coburn N.* Many Shuras Do Not a Government Make: International Community Engagement with Local Councils in Afghanistan. Washington: United States Institute for Peace, 2010; *Lefevre M.* Local Defence in Afghanistan: A Review of Government Backed Initiatives. Kabul: Afghanistan Analysts Network, 2010; *Saltmarshe D., Medhi A.* Local Governance in Afghanistan. A View from the Ground. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2011.

<sup>21</sup> *Назарбаев Н.А.* О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии. Послание народу Казахстана. Сентябрь 1998 года [www.akorda.kz].

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> См.: *Каримов И.А.* «Готов спорить с любым оппонентом...». Ответы на вопросы газеты «Труд» [www.press-service.uz]; *Он же.* Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. Выступление на VI сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. 29 августа 1996 года [www.press-service.uz]; *Он же.* Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. 1997 год [www.press-service.uz]; *Он же.* По пути демократического развития. Интервью работникам средств массовой информации в связи с Всенародным референдумом. 27 января 2002 года [www.press-service.uz]; *Он же.* Процессы преобразований и обновления необратимы. Доклад на VIII сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва. 4 апреля 2002 года [www.press-service.uz].

<sup>24</sup> См.: *Назарбаев Н.А.* Историческая память, национальное согласие и демократические реформы — гражданский выбор народа Казахстана. Доклад на IV сессии Ассамблеи народов Казахстана. 6 июня 1997 года [www.akorda.kz].

В Узбекистане первые официальные призывы к **либерализации общественной жизни** прозвучали еще в декабре 1995 года<sup>25</sup>; позже этот призыв распространился также на СМИ и государственное строительство<sup>26</sup>. В 2000 году были приняты и утверждены комплексные Программы по либерализации и углублению реформ в политической, экономической и духовной сферах общества и обеспечению безопасности страны. В целом же, применительно к нашей тематике, либерализация в Узбекистане затрагивала области государственного строительства и формирования гражданского общества и служила целям «дальнейшего укрепления принципа разделения всех ветвей власти»<sup>27</sup>.

Как показывает опыт, большую роль в укреплении системы разделения властей играет **усиление контрольных функций законодательных и представительных органов власти**, иначе говоря, **парламентский и депутатский контроль**. В рассматриваемых странах в этой сфере также наблюдаются разные подходы.

Примечательно, например, что законодательство Туркменистана предусматривает осуществление Меджлисом контроля за исполнением и толкованием законов<sup>28</sup>.

В соответствии с Конституцией Таджикистана, Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон (две палаты высшего законодательного органа) проводят парламентские слушания, а Маджлиси намояндагон контролирует исполнение государственного бюджета<sup>29</sup>.

Политическая система Грузии «программируется» нынешним руководством под сильного президента и сильный парламент, который будет формировать и контролировать правительство. Согласно грузинской Конституции, главной целью системы является урегулирование отношений между правительством, парламентом и, что самое главное, обществом, чей «заказ» в этом процессе является наиболее приоритетным<sup>30</sup>.

Еще одну ключевую роль в развитии триады властей играет **обеспечение независимости суда**. В этом отношении интересен опыт Армении. По мнению армянского лидера, независимость судов и судей — это «независимость финансовая, независимость от влиятельных людей, независимость от чиновников, но в то же время не независимость от закона»<sup>31</sup>. Политический кризис 2008 года выявил уязвимые стороны правовой системы, законодательства и правоприменительной практики, в результате чего было серьезно пересмотрено законодательство. Так, начала осуществляться реформа в сфере полиции, разрабатывается Программа судебно-правовых реформ на 2012—2014 годы (ее целью, в частности, является гарантирование независимости судов), вносятся изменения в статьи Уголовного кодекса, касающиеся массовых беспорядков и насильственного захвата власти, пересматривается закон о свободе собраний, исходя из презумпции свободы собраний, и т.п.<sup>32</sup>

Один из важнейших инструментов обеспечения независимости суда — эффективное функционирование специальных, относительно самостоятельных **структур отбора**

---

<sup>25</sup> См.: Каримов И.А. Путь созидания — основа скорейшего процветания Родины. Выступление на IV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 21 декабря 1995 года [www.press-service.uz].

<sup>26</sup> См.: Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса.

<sup>27</sup> Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век. Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. 14 апреля 1999 года [www.press-service.uz].

<sup>28</sup> См.: Конституция Туркменистана // Информационный портал Туркменистана «Туркмениформ» [www.turkmeninform.com].

<sup>29</sup> См.: Конституция Республики Таджикистан (РТ) [www.president.tj].

<sup>30</sup> См.: The Meeting of the President of Georgia with the Majority Members of Georgia's Supreme Legislative Body in Anaklia [www.president.gov.ge].

<sup>31</sup> Саргсян С. Поздравление президента на приеме в честь 10-летия Кассационного суда, 10 июля 2008 года [www.president.am].

<sup>32</sup> См.: Саргсян С. Речь на Парламентской Ассамблее Совета Европы, 22 июня 2011 года [www.president.am].

**судей.** В той же Армении, например, успешно действует так называемый Совет правосудия, составляющий и представляющий на утверждение президента республики списки кандидатур судей и их служебного продвижения, на основании которых производятся назначения.

В Кыргызстане действует Совет по отбору судей. Высшая квалификационная комиссия по отбору и рекомендации на должности судей создана и работает при президенте Республики Узбекистан.

Возвращаясь к вопросу о роли президентства в становлении, функционировании и развитии тройственной системы, необходимо подчеркнуть важность определения срока полномочий лидера страны. Напомним, что при внесении изменений в Конституцию и проведении досрочных президентских выборов официальные круги Казахстана (который одним из первых инициировал решение этой проблемы) исходили, в частности, из опасений по поводу негативного влияния российского дефолта 17 августа 1998 года на экономическую и политическую стабильность республики.

В Узбекистане аналогичные процессы протекали в несколько ином русле: здесь речь шла о завершении переходного периода, начале работы двухпалатного парламента, повышении роли Кабинета министров и результатах судебно-правовой реформы, что подразумевало **установление оптимального конституционного срока полномочий президента** как главы не исполнительной власти, а всего государства<sup>33</sup>.

Следует отметить некоторые коллизии в **Афганистане**, являющемся наиболее «правдедефицитной» страной рассматриваемого региона. Как отмечает лидер этой страны, здесь действует унитарная президентская система. По его собственному признанию, сегодня руководство Афганистана интенсивно изучает состояние управления на городском, районном и областном уровнях. При этом Х. Карзай и его окружение отвергают «ложный выбор между централизацией и децентрализацией», предпочитая оптимальное сочетание вертикали власти и гражданского самоуправления.

Кроме того, президент страны признает наличие проблем, связанных с соответствием между уровнями и функциями органов государственного управления и предоставлением услуг гражданам; подотчетность рассматривается как средство формирования системы сдержек и противовесов между тремя ветвями власти<sup>34</sup>.

## Перспективы демократических реформ в контексте разделения законодательной, судебной и исполнительной властей

Сегодня парламенты девяти стран решают разные по содержанию и масштабам задачи. Так, Олий Мажлис Узбекистана, в соответствии с выдвинутой в ноябре 2011 года лидером страны Концепцией дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, в ближайшие годы будет **решать следующие шесть задач**: демократизация государственной власти и управления, преобразование судебно-правовой системы, реформирование информационной сферы и обеспечение свобо-

<sup>33</sup> Основные направления законодательной работы по итогам референдума Республики Узбекистан от 27 января 2002 года. Утверждены Постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 4 апреля 2002 года [www.lex.uz].

<sup>34</sup> См.: *Karzai H.* Statement at the 47th Munich Security Conference, 6 February 2011 [president.gov.af].

ды слова, информации и выбора, развитие избирательного законодательства, формирование и развитие институтов гражданского общества, а также дальнейшее углубление демократических рыночных реформ и либерализации экономики.

Как отмечает Н. Назарбаев, перед нынешним парламентом Казахстана стоят **четыре блока законотворческих задач**: разработка законодательных норм, стимулирующих инновационный процесс, особенно в приоритетных отраслях; законодательное обеспечение дальнейшей социальной модернизации; расширение законодательной основы реформы правоохранительных органов и системы правосудия; развитие отечественных СМИ и НПО<sup>35</sup>. И хотя двухпалатный казахстанский парламент работает весьма плодотворно, все еще существуют проблемы, связанные с парламентской оппозицией, критическим подходом высшего законодательного органа к деятельности правительства и т.п.

Маджлиси Оли Таджикистана занят усовершенствованием механизмов практической реализации законов и привлечением к работе над законопроектами экспертного сообщества<sup>36</sup>.

Меджлис Туркменистана заботит увеличение количества и качества подготавливаемых законопроектов (в 2009—2010 гг. было рассмотрено 300 законопроектов, принято 66 законов и 94 постановления<sup>37</sup>, причем это количество считается недостаточным), создание дополнительных правовых условий для рыночной экономики, мобилизация всех сил общества на дальнейшее углубление проводимых в стране преобразований; совершенно очевидно, что идет активная подготовка к президентским выборам, которые должны состояться 12 февраля 2012 года.

Перед Милли Меджлисом Азербайджана стоят вопросы усовершенствования политической системы, обеспечения плюрализма, свободной борьбы идей и мнений политических оппонентов и деятельности СМИ<sup>38</sup>.

Парламентом Армении реализуется ряд законодательных инициатив по внесению изменений в нормативно-правовые документы, касающиеся призыва и службы в армии и др.

Законотворческая деятельность парламента Грузии осуществляется в рамках конституционной реформы, заключающейся в придании больших полномочий парламенту и правительству, на фоне подготовки к парламентским выборам 2012 года. Сегодня наиболее приоритетными считаются нормативно-правовые акты, предусматривающие привлечение и защиту инвестиций, сохранение государственного контроля над стратегическими объектами, проблемы национальных меньшинств и т.п.

Согласно общеизвестному высказыванию Дж. Актона, «власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно». Принцип разделения властей призван предотвратить «абсолютное развращение» путем создания **системы сдержек и противовесов**, что, в принципе, предусматривается конституционными установлениями всех рассматриваемых стран, хотя и по-разному.

В качестве примера можно привести конституционные реформы последнего десятилетия в Узбекистане: посредством создания двухпалатного парламента (2002 г.) была обеспечена сбалансированность общегосударственных и региональных интересов; рас-

---

<sup>35</sup> См.: Назарбаев Н.А. Выступление на открытии V сессии Парламента четвертого созыва, 1 сентября 2011 года [www.akorda.kz].

<sup>36</sup> См.: Рахмон Э. Выступление на встрече с представителями интеллигенции страны, 19 марта 2011 года [www.president.tj]; Он же. Выступление на заседании по случаю 15-летия Общественного Совета Республики Таджикистан, 29 апреля 2011 года [www.president.tj].

<sup>37</sup> См.: Президент Туркменистана подверг критике деятельность парламента, 20 января 2011 года [www.regnum.ru].

<sup>38</sup> См.: Алиев И. Речь на первом заседании Милли Меджлиса АР, 29 ноября 2010 года [www.president.az].

ширились полномочия Олий Мажлиса и местных Кенгашей народных депутатов, повысилась самостоятельность исполнительной власти, сократились полномочия и функции президента (2006)<sup>39</sup> и т.п.

Следует подчеркнуть, что двухпалатный парламент (напомним, он функционирует в Казахстане, Узбекистане, Таджикистане и Афганистане) играет в тройственной системе не только роль регулятора. Участие в выборах парламентариев (в частности, в нижнюю палату) широкого круга таких субъектов, как политические партии, органы самоуправления граждан, массовые общественные движения, призвано **максимально учитывать интересы электората**.

На наш взгляд, кыргызстанский опыт возврата к однопалатному парламенту является всего лишь исключением из правил: он обусловлен стремлением ограничить президентское правление и обеспечить больший демократизм в принятии решений с учетом опыта и традиций. Однако надо признать, что на этот счет существуют и иные авторитетные мнения.

Как представляется, формирование системы сдержек и противовесов — это очень сложная задача, которая предполагает, например, участие в процессе принятия решений и ветвей власти, **и всех общественных и гражданских институтов** (а не только политических партий), в частности СМИ и неправительственных организаций; не следует упускать из виду, что и сама тройственная система является своего рода общественным договором. Так, считается, что разделению властей в Афганистане значительно способствовало принятие законов (2002 и 2003 гг.) не только о политических партиях, но и прежде всего о печати<sup>40</sup>.

Как подтверждает мировой опыт, наивысшей эффективности система сдержек и противовесов достигает тогда, когда **не только лидер, но и любая отдельная личность имеет свободную и реальную возможность заявить о себе и стать инициатором важнейших институциональных изменений**. Но это дело будущего, и связано оно с формированием основ сильного, открытого и справедливого гражданского общества. Например, то же афганское законодательство пока не предусматривает подобных процедур рассмотрения индивидуальных жалоб, однако это можно осуществить через Независимую комиссию по правам человека<sup>41</sup>.

Полноправный фигурант системы **разделения властей в регионе** — не только «четвертая власть» (СМИ), но и «пятая власть», к которой, на наш взгляд, относятся **религиозные организации, относительно самостоятельные экономические структуры, неформальные диаспоральные общества, экспертное сообщество, блог-сообщество, и даже теневой сектор, криминалитет и мафия**. Причем сегодня наибольший интерес для современных экспертов представляют **пограничные между «четвертой» и «пятой» властями структуры — социальные сети**, особенно в свете событий, произошедших в Молдове, Беларуси и североафриканских арабских странах. А это означает, что системе разделения властей предстоит ряд новых испытаний.

«Вопрос контроля за социальными сетями, за Интернетом — это вопрос будущего; государства должны сообща противодействовать этому злу»<sup>42</sup>. Это тревожное резюме

<sup>39</sup> См.: Каримов И.А. Избранный нами путь — это путь демократического развития и сотрудничества с прогрессивным миром. Доклад на XI сессии Олий Мажлиса РУз 24 апреля 2003 года [www.press-service.uz]; *Он же*. Обеспечение интересов человека, совершенствование системы социальной защиты — наша приоритетная задача. Доклад на торжественном заседании, посвященном 14-летию Конституции РУз. 7 декабря 2006 года [www.press-service.uz].

<sup>40</sup> См.: *Grote R.* Op. cit.

<sup>41</sup> См.: *Ibidem*.

<sup>42</sup> Генпрокурор России хочет контролировать социальные сети. 14 сентября 2011 года [bbc.co.uk]; Прокуроры выступают за контроль над социальными сетями, 15 сентября 2011 года // Информационное агент-

прокурора Казахстана свидетельствует о том, что у властных структур ряда стран существуют опасения по поводу использования Интернета в деструктивных целях<sup>43</sup>.

В несколько иной, «более правовой» плоскости лежит недавняя совместная инициатива России, Китая, Узбекистана и Таджикистана о распространении в качестве официального документа ООН на 66-й сессии Генеральной ассамблеи организации Международного кодекса по обеспечению безопасности в сфере информации. Речь идет об обязательствах не использовать информационные технологии для проведения враждебных действий или агрессии, создания угрозы для международного мира и безопасности, а также о запрете распространения информационного оружия и технологий<sup>44</sup>.

Есть и другие вопросы, связанные с перспективами системы тройственного разделения властей; например, вопрос о месте в этой системе органов прокуратуры: функционирует ли она в рассматриваемом нами регионе в рамках системы трех ветвей власти, над ней или вне ее пределов? (В Венгрии, например, существует четыре независимые ветви власти — три традиционные и офис общественного обвинителя, т.е. генерального прокурора).

Прокуратура (по крайней мере, на постсоветском пространстве) относительно независима от органов исполнительной власти; она имеет свою систему сдержек и противовесов в отношениях с другими ветвями власти, поставлена наравне с законодательной, исполнительной и судебной властью и обладает своей сферой действия и исключительными полномочиями, что обеспечивает ее независимость в этой системе<sup>45</sup>. Вместе с тем сохраняющаяся неопределенность правового статуса прокуратуры на уровне конституционных установлений продолжает вызывать в научных кругах дискуссии о ее месте и роли в системе разделения властей.

Для эффективного функционирования системы разделения властей **судебная система уже на этапе переходного процесса должна быть выведена из-под контроля исполнительной власти. Более того, законодательная и судебная власти должны иметь возможность контролировать полномочия исполнительной власти.**

В Афганистане глава государства имеет относительно сильные позиции по отношению к судебной власти. Назначение и увольнение судей ниже уровня Верховного суда не требует утверждения парламентом. Президент имеет возможность серьезно влиять на обзор практики Верховного суда в отношении конституционности законов, законодательных декретов и международных договоров, то есть на наиболее чувствительные в политическом отношении вопросы. Суд не может осуществлять эти полномочия по собственной инициативе<sup>46</sup>. Все это нельзя рассматривать как «актив».

В Узбекистане же, в соответствии с принятым в декабре 2000 года в новой редакции Законом «О судах» (его старая редакция была принята в сентябре 1993 г.), а также с изменениями и дополнениями, внесенными в уголовно-процессуальное законодательство, из полномочий Министерства юстиции были исключены функции по представлению кандидатов на судебские должности, приостановлению и досрочному прекращению полномочий судей и возбуждению в отношении них дисциплинарного производства. В 2007 году в законодательство республики были внесены изменения и дополнения, связанные с

---

ство (ИА) «Kazakhstan Today» [www.kt.kz] (см. также: *Темірболат Б.* Политический интернет в Казахстане: тенденции, проблемы и перспективы // Центральная Азия и Кавказ, 2011, Том 14, Выпуск 1 и ряд др.).

<sup>43</sup> См.: Прокурор Асхат Даулбаев напомнил, что в Казахстане «прокуратура принимает самые жесткие меры», благодаря которым были закрыты «десятки сайтов», в том числе LiveJournal.

<sup>44</sup> См.: Россия, Китай, Таджикистан и Узбекистан отправили в ООН кодекс информационной безопасности, 13 сентября 2011 года // ИА «Росбалт» [www.rosbalt.ru].

<sup>45</sup> См.: *Шевченко В.Ю.* Место прокуратуры в системе разделения властей // «Черные дыры» в российском законодательстве, 2008, № 1.

<sup>46</sup> См.: The Constitution of Afghanistan. Year 1382.

передачей судам права выдачи санкций на заключение под стражу, а в 2010 году — по совершенствованию порядка взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с компетентными органами иностранных государств и т.п.

Наконец, хотелось бы упомянуть об имплементации зарубежных стандартов в практику государственного строительства. Доктрина Монтескье о разделении властей имеет, как отмечает один из государственных лидеров, «не безусловный, а ориентирующий характер»<sup>47</sup>. Тем не менее **изучение опыта стран свершившейся демократии** — необходимое направление совершенствования системы взаимодействия ветвей власти.

Странам ЦАК необходимо, на наш взгляд, сосредоточиться на развитии «нижних этажей» представительных органов власти и постепенном переносе центра тяжести взаимодействия властей на муниципальный уровень (с нашей точки зрения, в том вопросе весьма показателен опыт Германии).

Другое направление заключается в четком разграничении функциональных обязанностей ряда не относящихся ни к одной из основных ветвей власти структур (той же прокуратуры, а также Центрального банка, Центральной избирательной комиссии, Счетной палаты, омбудсмана, администрации президента, Совета национальной безопасности и т.п.). В данном случае можно сослаться на позитивный опыт США.

Существует и ряд других вопросов.

### *З а к л ю ч е н и е*

Внешняя политика рассмотренных выше стран является, как известно, исключительной прерогативой их глав государств и правительств. Вместе с тем хорошо известно, что на сегодняшний день эффективность действий цивилизованных государств на международной арене во многом зависит не только от того, насколько хорошо организована координация и взаимодействие между различными ветвями власти, но и от взаимоотношений координаторов внешней политики с бизнес-средой, отечественными и международными неправительственными организациями и т.п.

Можно сделать вывод, что уже в ближайшее время страны ЦАК ждет, так сказать, «переход от арифметики к алгебре»: осуществление принципа разделения властей потребует от них решать политико-правовые вопросы более высокого порядка.

Конечно, чрезвычайно важно не допустить такую крайность, как «разделенная власть»: открытое противостояние ветвей власти, противоборство отдельных личностей во власти и, в конце концов, набирающее рост противодействие народа власти. Даже самые проработанные модели системы разделения властей не будут работать в обществе с низким уровнем правосознания, в котором не укрепились демократические ценности.

Вот почему самые важные демократические преобразования, на наш взгляд, должны совершаться прежде всего именно в сознании населения.

---

<sup>47</sup> Назарбаев Н. Конституция — основа стабильности и процветания Казахстана, 30 августа 2000.