

Э. Э. ДУЙСЕНОВ

К ХАРАКТЕРИСТИКЕ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Кыргызская Республика – суверенная, унитарная, демократическая республика, построенная на началах правового, светского государства (ст. 1 Конституции Кыргызской Республики). Данное конституционное положение ясно определяет форму государственного устройства и политический режим Кыргызской Республики, но такой конкретной регламентации нет в определении формы правления в Основном законе страны.

Мировой опыт политико-правовой мысли свидетельствует о том, что для правового демократического государства необходимо признание и соблюдение неотчуждаемых прав человека, верховенства права и правовых законов, *надлежащая правовая организация самой системы государственной власти* на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Причем все эти компоненты должны быть тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Так, без надлежащей организации государственной власти, должного разграничения задач, функций и полномочий различных органов власти, определенного порядка их взаимоотношений, взаимодействия и т.д. не может быть ни господства права, ни правовых законов, ни тем более их верховенства. В свою очередь, без соответствия праву и соблюдения требований правового закона невозможна сама организация системы власти правового государства.

Сегодня, когда страна на пороге очередной конституционной реформы, особо актуальным становится вопрос, связанный с формой правления в Кыргызской Республике. Действительно, дальнейшее развитие Кыргызстана как демократического правового государства во многом зависит от выбранной самим народом формы правления.

Так как форма правления представляет собой тот элемент формы государства, который раскрывает организацию верховной государственной власти, тот правовой статус высших органов государства, принципы взаимоотношений между ними, участие граждан в избрании этих органов требуют более полной правовой регла-

ментации.

В Кыргызской Республике утверждена республиканская форма правления. К юридическим основаниям для выбора такой формы правления можно отнести следующие конституционные положения:

1. Народ как единственный источник государственной власти Кыргызской Республики (п. 3, ст. 1 Конституции Кыргызской Республики).

2. Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебные ветви (п. 1, ст. 7 Конституции Кыргызской Республики).

3. Высшая юридическая сила и прямые действия Конституции, принятой народом (п. 1, ст. 12 Конституции Кыргызской Республики).

Та или иная форма правления складывается исторически под влиянием целого комплекса факторов экономического, социального, политического, национально-этнического, культурного и религиозного характера. Необходимо отметить, что на нее оказывают свое влияние и природно-географические, и демографические условия.

Республиканская форма правления – самая распространенная в современном мире.

В мире известны три основные разновидности республиканской формы правления: президентская республика, парламентская республика, полупрезидентская или смешанная республика.

Президентская республика характеризуется тем, что глава государства избирается непосредственно населением; обладает обширными полномочиями: он одновременно является главой государства, главой исполнительной власти и главнокомандующим вооруженными силами. Кроме того, в президентской республике правительство формируется внепарламентским путем: члены правительства назначаются на должность и освобождаются от должности президентом.

Отличительной чертой президентской республики является жесткая система разделения властей. Каждая ветвь власти – законодательная, исполнительная и судебная – обладает значительной самостоятельностью по отношению к двум другим. Вместе с тем существует и система «сдержек и противовесов». Парламент осу-

ществляет законодательную функцию, принимает законы, обязательные для исполнительной власти, однако и исполнительная власть в лице президента наделяется правом отлагательного вето на законы, принимаемые парламентом, и пользуется этим, как показывает практика, довольно часто. Президентская республика обеспечивает большую стабильность исполнительной власти, чем парламентская республика, однако в случае возникновения кризисных ситуаций она оказывается менее гибкой.

Система «сдержек и противовесов» проявляется в президентской республике также в том, что парламент не может отправить правительство в отставку, но и президент не может самостоятельно распустить парламент.

В данном аспекте резонна постановка вопроса: может быть, в условиях современной политической и правовой действительности Кыргызстана подобная форма правления способна выступить орудием социального компромисса? Тем более, что такая позиция была изложена некоторыми участниками Конституционного совещания, прошедшего недавно в стране.

В отличие от президентской республики в *парламентарных странах* парламент не только осуществляет законодательную деятельность, но и формирует правительство. Точнее, правительство формируется партией или коалицией партий, располагающей большинством мест в нижней палате парламента. При такой форме правления нет старого разделения властей на законодательную и исполнительную ветви. Премьер-министр и все остальные члены правительства одновременно являются депутатами нижней палаты парламента. Поэтому на парламентских выборах избиратели фактически голосуют и за будущее правительство. Законодательную и правительственную политику здесь определяет партия, побеждающая на парламентских выборах.

Глава государства в парламентской республике занимает в системе государственных органов достаточно скромное место. Хотя формально он может быть наделен обширными полномочиями, фактически повсеместно они ограничиваются в основном представительскими функциями. Президент скрепляет своей подписью все важнейшие государственные акты, включая законы. Президент, однако, не вправе отказаться

от подписи вследствие несогласия с содержанием поступившего на подпись документа. Объем полномочий и правового статуса, легитимность президента в парламентской республике существуют уже в президентской республике, так как население не участвует в его выборах. Президент избирается парламентом или особой избирательной коллегией.

В настоящее время в Кыргызстане ряд политических и общественных деятелей считает, что дальнейшее успешное развитие Кыргызстана возможно лишь при условии перехода страны к парламентской форме правления.

В данном аспекте следует отметить, что парламентская форма правления в развитых странах имеет вековые демократические и правовые традиции. Как правило, в этих странах имеется сложившаяся многопартийная система, включающая в себя политические партии, объединения и движения, которые участвуют в разработке и реализации государственной политики. Партийное влияние на определение стратегии и тактики государственного управления во многих, в том числе и постсоветских странах, является очевидным фактом современной государственно-правовой и политической жизни. В советский период был конституционно закреплён принцип руководящей и направляющей роли КПСС в организации системы государственного управления. Сегодня действующая Конституция Кыргызской Республики, закрепляя многопартийную систему, даёт возможность говорить о влиянии политических партий на организацию и функционирование как самой государственной власти, так и осуществляющих её функции государственных органов и их служащих. В современных условиях Кыргызстана – условиях переходного периода заметна нестабильность самих политических партий, т.е. они (партии) находятся ещё в стадии партий, на современном этапе ещё не представляется возможным категорично утверждать о сложившейся и устоявшейся в стране многопартийной системе, поскольку многопартийность, на мой взгляд, – это не просто большое количество политических партий. Многопартийность – это, прежде всего, определённым образом организованное единство, где составляющие его элементы тесно взаимосвязаны и взаимодействуют.

Системе многопартийности свойственны сле-

дующие признаки:

наличие группы сравнительно устойчивых и влиятельных политических партий, которые находятся в постоянном взаимодействии между собой и с государственными структурами по поводу осуществления государственной власти;

соблюдение всеми партиями правил и приемов политической деятельности (борьбы);

наличие определенной политической основы толерантного межпартийного согласия относительно фундаментальных общественных ценностей – формы собственности, типа общественного устройства, прав человека и т.д.;

законодательное установление правового положения политических партий, соответствующее требованиям демократического государства, с одной стороны, и условиям переходного периода – с другой.

Приходится констатировать, что не все из перечисленных признаков свойственны современной кыргызстанской политической действительности.

Полупрезидентская или смешанная республика в зарубежной науке конституционного права до недавнего времени рассматривалась не как самостоятельная форма правления, а как переходная либо к президентской, либо к парламентарной республике. Длительная практика функционирования полупрезидентской республики в ряде стран, особенно стран – участниц СНГ, позволяет сделать вывод о самостоятельном существовании подобной формы правления. Полупрезидентская республика характеризуется тем, что она соединяет в себе отдельные институты президентской и парламентарной республик. От президентской республики здесь заимствуется институт избираемого народом президента, обладающего полномочиями главы государства и исполнительной власти, от парламентарной республики воспринимается парламентская ответственность правительства, возглавляемого премьер-министром.

Для смешанной республики характерно то, что президент и парламентское большинство могут конкурировать при формировании правительства. Премьер-министра назначает президент, но реально премьером может стать лишь тот, кто получит поддержку парламента.

Кыргызская Республика по Конституции 1993 года (в действующей редакции 2003 года) по

многим параметрам соответствует республике со смешанной формой правления. Президент Кыргызской Республики обладает решающими полномочиями в сфере исполнительной власти, в сравнении с которыми фигура премьер-министра оказывается более слабой и зависимой. Он самостоятельно определяет структуру Правительства КР и вносит ее на утверждение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (п.п. 1, п. 1, ст. 46 Конституции КР), принимает решение об отставке премьер-министра или Правительства Кыргызской Республики (п.п. 4, п. 1, ст. 46 Конституции КР), образует и возглавляет Совет безопасности Кыргызской Республики и иные координационные органы (п.п. 8, п. 1, ст. 46 Конституции КР). Но у Президента Кыргызской Республики есть конституционные полномочия, выводящие его власть за границы исполнительной власти, нарушающие в определенной степени баланс законодательной и исполнительной ветвей власти. Полномочия президента в области законодательной власти включают в себя: право законодательной инициативы (п. 1, ст. 64 Конституция Кыргызской Республики); право принимать указы, имеющие силу закона (п. 3, ст. 68 Конституции КР), право возвращать законы со своими возражениями в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики для повторного рассмотрения (п.п. 2, п. 5, ст. 46 Конституции КР). В совокупности все эти полномочия создают конкурирующую нормотворческую компетенцию парламента и президента.

Главное же отличие Кыргызской Республики от стандартной республики, со смешанной формой правления состоит в том, что Правительство Кыргызской Республики несет ответственность только перед Президентом Кыргызской Республики. Правда, Конституция Кыргызской Республики создает некую иллюзию парламентской ответственности Правительства.

Во-первых, Жогорку Кенеш вправе дважды отклонить представленную ей президентом кандидатуру премьер-министра, но если Жогорку Кенеш Кыргызской Республики отклонит кандидатуру в третий раз, то президент назначает премьер-министра Кыргызской Республики и распускает Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (п. 4, ст. 71 Конституции Кыргызской Республики). Во-вторых, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вправе выразить недоверие Прави-

тельству Кыргызской Республики (п.п. 10, п. 1 ст. 58 Конституции Кыргызской Республики). В этом случае президент Кыргызской Республики вправе принять решение об отставке Правительства Кыргызской Республики либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. В случае, если Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в течение трех месяцев повторно примет решение о вотуме недоверия Правительству Кыргызской Республики, то Президент Кыргызской Республики объявляет об отставке Правительства Кыргызской Республики либо распускает Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (п. 7, ст. 72 Конституции Кыргызской Республики).

Резонно предположить, что президент не будет отправлять в отставку сформированное им Правительство, а скорее распустит Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Так или иначе, в случае конфронтации президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики позиция последнего не может реально влиять на судьбу Правительства.

Кроме того, роспуск Жогорку Кенеша без парламентской ответственности Правительства является абсурдным. Угроза роспуска вынуждает Жогорку Кенеш формально брать на себя часть ответственности за деятельность Правительства, которое ответственно перед президентом.

Таким образом, можно утверждать, что в Кыргызской Республике на данном этапе нет реальной парламентской ответственности Правительства, следовательно, Кыргызскую Республику нельзя считать и республикой со сформировавшейся и устойчивой смешанной формой правления. Но это и не президентская республика, так как Основным законом предусматрива-

ется и досрочный роспуск Парламента. Вместе с тем действующей Конституцией Кыргызской Республики предусматривается и возможность отрешения президента от должности, но эта процедура чрезмерно усложнена и выглядит нереально.

Такое несбалансированное соотношение исполнительной и законодательной ветвей власти в определенной степени противоречит теории разделения властей и несет в себе угрозу диктатуры либо безвластия.

Подводя итог, можно предположить, что происходящие в последнее время в Кыргызской Республике политические события в большой степени зависят от недостаточной определенности формы правления в стране. Поэтому есть все основания полагать, что первоочередная задача, которая стоит перед народом Кыргызстана как единственным носителем суверенитета и источником государственной власти, – это конкретное определение формы правления. На реализацию этой задачи и направлен Указ Президента Кыргызской Республики «О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию)» от 06.01. 2006 г.

Несомненно, выбор той или иной формы правления коренным образом повлияет на объем полномочий отдельных государственных органов или должностных лиц органов государственной власти, но строительство демократического правового государства, к чему стремится Кыргызстан, без этого представить невозможно.

Резюме

Мақала Кыргызстандағы басқару нысанның сипаттамасына арналған. Билік бөлінісі қағидасының негізінде мемлекеттік билік жүйесінің құқықтық ұйымдастырылуы қарастырылған.

Summary

This article dedicated on characteristics of forms of government in Kyrgyzstan. On the basic of power division have been considered legal organization of systems of state power.