

ФУНКЦИИ ПРЕЗИДЕНТА КР В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

БЕЙШЕНАЛИЕВ З. Ш.

Кыргызская Государственная Юридическая Академия

УДК: 342.61+342.732 (575.2)

Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в КР является наиболее важной приоритетной задачей демократического и правового государства, каковым является КР, и в первую очередь его главы – Президента КР. В Конституции КР установлено, что Президент является гарантом Конституции КР, прав и свобод человека и гражданина. Это связано со значением Конституции для стабильности государства и с тем, что в соответствии с Конституцией, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства.

Институт президентства представляет собой неотъемлемый элемент политической системы в 150 странах мира. Он существует во многих странах Европы, Азии, Африки, Северной и Южной Америки. В то же время, каждое из этих государств характеризуется своими специфическими особенностями, своей разновидностью республиканской формы правления, и в зависимости от этого качественно различными будут статус и полномочия президента в этом государстве.

Зарубежная практика свидетельствует об особой значимости института президентства в политической жизни государства. Прерогативы президента позволяют ему оказывать огромное влияние на общественно-политические процессы в стране. В демократических странах на него возлагается функция ведущего гаранта стабильности основ конституционного строя. В соответствии с особым статусом и полномочиями президента, на нем лежит и особая ответственность за сохранение законности и общественного благополучия.

Определяя природу президентской власти, следует исходить из взаимопроникновения различных ветвей известной триады: при несомненной доминанте в каждой ветви власти, определяющей ее сущность, в любой из них присутствуют какие-то, иногда мелкие, а нередко и значительные элементы, характерные в целом для другой ветви. Из сказанного можно сделать вывод: природу президентской власти нельзя «жестко» привязать лишь к одному из элементов триады разделения властей, особенно в условиях некоторых форм правления.

Для понимания природы президентской власти следует иметь в виду не только зыбкость границ между ветвями власти и процесс отпочкования новых ветвей, но и три других момента, систему сдержек и противовесов властей, их взаимозависимость и правильную трактовку положения о единстве государственной власти. В условиях демократического строя президентская власть не может быть беспредельной. При оценке места президентской власти в обществе нужно учитывать не только разделение властей с последующими уточнениями этой концепции, нельзя игнорировать не менее важную проблему взаимодействия властей и в целом – единства самой государственной власти.

В научной литературе проблеме функционирования института президентства уделяется достаточно много внимания. Наибольшее количество работ принадлежит перу американских ученых, поскольку институт президентства в США имеет самую долгую историю своего существования. В этой стране исследуются различные аспекты института президентства: причины его учреждения, место в системе разделения властей, взаимоотношения между Президентом и Конгрессом, нормативные акты Президента, военные и чрезвычайные полномочия Президента.

Большой материал посвящен личностям американских президентов. Основным недостатком американской литературы является то, что крупные и фундаментальные

труды в основном посвящены только президентству в США. В западноевропейской литературе исследования института президентства носят ограниченный, а порой и фрагментарный характер, что обусловлено спецификой развития президентства в Европе.

В целом, оценивая степень разработанности проблемы института президентства в научной политологической литературе, следует отметить, что в таких странах, как США и Франция, уровень анализа этого политического института достаточно высок. Однако в современной литературе уделяется мало внимания проведению сравнительного анализа статуса и объема полномочий Президента при различных системах правления.

Эта проблема является особенно малоизученной в трансформационных обществах. Некоторым аспектам названного института и посвящается научная статья, целью которой является изучение места президента в политической системе общества. Политическая система общества - это совокупность взаимосвязанных государственных, общественных и иных организаций, призванных развивать организационную самостоятельность и политическую активность личностей в процессе реализации ими политической власти.

В современных условиях политическая система призвана обеспечить эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие граждан в государственной и общественно-политической жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом, согражданами. Полномочия президента, его роль и статус в политической системе той или иной страны определяются, прежде всего, соответствующими конституционными нормами. Конституция Италии (1, ст. 87) гласит: "Президент Республики является Главой Государства..." Аналогичным образом определен статус президента и в Конституции КР (п.1 ст. 60).

Помимо определения правового статуса президента как главы государства или как главы высшей исполнительной власти, многие конституции содержат ряд общественно важных морально-политических и гражданских обязательств, которым должен следовать президент на протяжении всего срока своих полномочий. Прежде всего, от него требуется, чтобы во всех своих действиях он неуклонно соблюдал Конституцию и другие законы своей страны.

Конституции некоторых стран закрепляют за главой государства роль арбитра между различными силами в государстве и обществе. По Конституции Франции, "президент... обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей" (4, ст. 5). Аналогичную роль отводит главе государства и современная Конституция КР: "президент... принимает меры по охране суверенитета КР, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти".

Институт президентства можно определить как интеграционный правовой институт, цель которого состоит в согласовании деятельности институтов государственной власти. В юридических науках понятие "президент" проецируется на понятие "институт президента", который определяется как совокупность государственно-правовых (конституционных) норм, регулирующих формирование и функционирование президентской власти.

По нашему мнению, в политической науке институт президентства должен рассматриваться в первую очередь как властный институт, то есть как совокупность властных полномочий Президента в сфере государственного управления, которые в равной степени зависят как от конституционных норм, регулирующих функционирование президентской власти, так и от политической деятельности Президента, являясь своеобразным "прочтением" Конституции Президентом.

Само понятие "президент" определяется как выборный глава государства. Поэтому понятие "глава государства" является родовым по отношению к понятию "президент" и общим для глав государств как с республиканской, так и с монархической формой правления. Видовыми признаками понятия "президент" являются выборность и срочность

полномочий. Различные модели президентской власти предопределяют использование в Конституции таких терминов, как "глава государства" (Беларусь, Россия), "глава исполнительной власти" (США), "арбитр" (Франция), "высшее должностное лицо" (Россия с 1991 по 1993 годы). Иногда конституционный статус Президента не определен (ФРГ).¹

Придание Президенту статуса главы государства вызвано объективными причинами. Этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях.

Наиболее целесообразно, чтобы вытекающие из этого функции выполнялись главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и, по существу, умаляло бы прерогативы представительного органа государственной власти КР, ставило бы исполнительную власть над законодательной.

В осуществлении своих функций Президент может использовать только закрепленные за ним конституционные полномочия, действовать только в рамках Конституции.

Функции главы государства не могут быть конкретизированы полномочиями в полном объеме. Поэтому у главы государства всегда есть не раскрытые в конституции полномочия, которые выявляются в экстраординарных непредвиденных условиях, получая де-факто признание парламента или опираясь на судебное толкование конституции.

Функции Президента Кыргызской Республики – это обусловленные местом и ролью Президента КР в механизме государственности КР основные направления его деятельности. Они конкретизируют статус Президента КР как главы государства и представляют собой конкретные направления и сферы его деятельности.

Исходным положением для определения роли Президента КР в системе управления Кыргызской Республики является положение статьи 60 Конституции КР, которая устанавливает, что он является главой государства.

Согласно Конституции КР Президент КР не входит ни в одну из традиционных ветвей государственной власти (законодательную, исполнительную, судебную). Вместе с тем, он не стоит над другими ветвями власти, они не подконтрольны ему. Роль президентской власти – обеспечивать сбалансированное взаимодействие властей, осуществлять арбитраж путем согласительных процедур, систему сдержки и противовесов, субсидиарность деятельности ветвей власти.

В системе высших органов государства Президент КР выполняет особые функции, которые не могут осуществлять другие органы.

Основные функции Президента КР, как главы государства определены в Конституции КР². Первая из основных функций Президента КР – быть гарантом Конституции Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина.

В силу этого он, прежде всего, должен обеспечить положение, при котором все органы государства выполняют свои конституционные обязанности, не выходя за пределы своей компетенции. Для этого он должен обращаться к любому государственному органу власти. Президента КР следует понимать как гарантию всей системы конституционной законности в стране.

Президент не может оставаться безучастным, если хоть один орган государства нарушает или не соблюдает Конституцию Кыргызской Республики, а тем более, когда при этом ущемляются или нарушаются права и свободы каких-либо групп населения.

¹ Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Учебное пособие — М: Норма, 2005 – 456с.

² Конституция Кыргызской Республики. (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года).

Президент не только вправе, но просто обязан принять меры вплоть до применения самого широкого принуждения на законной основе, если на территории государства действуют организованные преступные банды или незаконные вооруженные формирования, от которых исходит прямая и реальная угроза территориальной целостности, безопасности государства и правам человека в мирное время.

Функция гаранта требует от Президента постоянной заботы об эффективности судебной системы и осуществления очень многих других акций, прямо не сформулированных в его полномочиях, - естественно, не вторгаясь в прерогативы парламента.

Функция гаранта Конституции предполагает широкое право Президента действовать по своему усмотрению, исходя не только из буквы, но и духа Конституции и законов, восполняя пробелы в правовой системе и реагируя на непредвиденные Конституцией жизненные ситуации.

Дискреционная власть, неизбежная в любом государстве, не является сама по себе нарушением демократии и не чужда правовому государству, если конечно, действия главы государства не ведут к репрессиям и широким нарушениям прав человека, не взрывают механизм общественного согласия и не приводят к массовому неповиновению властям.

Дискреция не перечеркивает конституционного права граждан на судебное обжалование действий Президента. Как гарант прав и свобод граждан, Президент обязан разрабатывать и предлагать законы, а в случае их отсутствия и впредь до принятия государственных законов принимать указы в защиту прав и свобод отдельных категорий граждан (пенсионеров, военнослужащих и других), по борьбе с организованной преступностью и так далее³.

Президент КР представляет государство внутри страны и в международных отношениях. Внутри страны он имеет полномочных представителей. Он назначает в другие страны и международные организации дипломатических представителей, действующих от имени КР. Весьма сложной и ответственной является функция Президента Кыргызской Республики по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

В отличие от ряда стран (Франция и др.) Президент КР не называется в Конституции КР «арбитром» во взаимоотношениях трех властей, откуда и родилось мнение, будто он стоит «над тремя властями», но по существу Президент КР и есть арбитр, если основные власти не находят согласованных решений или порождают конфликты во взаимоотношениях.

Исходя из этой роли, Президент вправе прибегать к согласительным процедурам и другим мерам преодоления кризисов и разрешения споров. Эта функция важна для взаимодействия органов государственной власти.

Кроме того, Президенту КР принадлежит ряд контрольно-надзорных функций.

Президент имеет право законодательной инициативы, то есть внесения законопроектов в ЖК КР, он обладает правом вето на законопроекты, принятые ЖК КР. Законопроект становится законом и вводится в действие только после его подписания и обнародования Президентом КР.

Президент КР осуществляет общее руководство государственными органами обеспечения безопасности, возглавляет Совет Безопасности, контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности. Следовательно, именно Президент КР напрямую (т.е. минуя

³Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации. – М., 2007 – 485с.

Председателя Правительства) руководит перечисленными в Законе силами безопасности: Вооруженными Силами, ГКНБ, органами внутренних дел, службой охраны, обеспечивающей безопасность органов законодательной, исполнительной и судебной власти и их высших должностных лиц, налоговой службой, формированиями гражданской обороны, пограничными войсками, внутренними войсками, службой правительственной связи и информации, обеспечения безопасности средств связи и информации и др.

Эти силы управляются самостоятельными министерствами и ведомствами, руководители которых подчинены Президенту КР (Министерство обороны, Министерство юстиции, ГКНБ, Министерство внутренних дел).

Представительские функции Президент осуществляет единолично. Он вправе направлять своих представителей в округа (это и есть право представительства «внутри страны»), и эти представители являются должностными лицами, представляющими Президента. Выступая в сфере международных отношений, Президент КР ведет переговоры с главами других государств, вправе подписывать от имени КР международные договоры, вступать в международные организации, назначать послов и представителей в другие государства. В соответствии с международным правом он пользуется по протоколу правом на высшие почести при нанесении официальных визитов в другие государства. Любые международные обязательства, принятые должностными лицами от имени государства без поручения Президента КР, могут быть им дезавуированы (объявлены недействительными).

Очевидно, что по совокупности и значимости функций и полномочий, закрепленных за Президентом Конституцией, он, бесспорно, занимает ведущее место в системе органов КР, осуществляющих государственную власть. Этими органами в соответствии с Конституцией КР являются Президент КР, ЖК КР, Правительство КР, суды КР.

Пост президента является основополагающим, но лишь одним из составных элементов института президентства. Для того чтобы этот институт занял подобающее ему место в политической системе, необходимы, прежде всего, прочная конституционная база президентства и широкая общественно-политическая поддержка президентской власти. В Основном законе и других правовых нормах должны быть максимально четко и полно определены статус главы государства, его полномочия и пределы этих полномочий. Придание президентской власти институционального характера невозможно без тщательной правовой регламентации взаимоотношений президента с правительством, парламентом, местными органами власти. Институт президентства предполагает также наличие отлаженной организационно-управленческой структуры президентского аппарата, эффективной процедуры принятия решений, устойчивых морально-этических норм для тех, кто занимает высший официальный пост в государстве.

Такое положение Президента не ограничивает самостоятельность деятельности основных государственных органов КР, поскольку полномочия Президента направлены, прежде всего, на обеспечение согласованного взаимодействия всех ветвей власти КР, строгое соблюдение Конституции КР, защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану государственного суверенитета.

Президент всегда по конституции является главнокомандующим, он отвечает за безопасность государства, как гарант его целостности. При нем обычно создается Совет безопасности или другой аналогичный орган. На практике выполнение этих полномочий опять-таки зависит от формы правления, да и от личных качеств президента. Находившиеся у власти в некоторых странах (Аргентина, Филиппины и др.) и находящиеся сейчас женщины – президенты (Исландия, Ирландия, Шри-Ланка) в сфере военного главнокомандования больше полагаются на специалистов – советников. В сфере регулирования правового статуса личности дополнительно к тем полномочиям, о которых уже говорилось, президент вправе принимать лиц в гражданство данного государства, разрешать выход из гражданства, предоставлять помилование осужденным преступникам, смягчать наказание.

В ряде стран у президентов есть и иные полномочия. В отличие от монарха президент несет ответственность за свои действия, в том числе и в связи с выполнением служебных обязанностей. Как правило, такая конституционная ответственность имеет особый характер. Обычно президент отвечает за умышленные нарушения конституции и законов, за государственную измену, причинение ущерба государственной независимости, взяточничество, совершение других тяжких преступлений (иногда – только за государственную измену).

Необходимым условием соблюдения прав и свобод человека и гражданина является положение, при котором все органы государственной власти выполняют свои конституционные обязанности в пределах своей компетенции. Обеспечить такое положение в государстве должен Президент. Для этого Конституцией ему предоставлены особые полномочия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.⁴

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для ВУЗов — М.: ИНФРА-М, 2007 – 450с.
3. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М: Юристъ., 2008 – 536с.
4. Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е. Новая система и структура органов исполнительной власти. - М., 2006 – 450с.
5. Кашанина Т.В. Основы российского права: Учебное пособие – М: Норма, 2005 – 300с.
6. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Учебное пособие — М: Норма, 2005 – 456с.
7. Лозовский Л.Ш., Райзберг Б.А. Конституция РФ с комментариями для изучения и понимания – М.:ИНФРА-М, 2008 – 270с.
8. Лукьянова Л.Б. Становление президентуры Российской Федерации - М., 2007 – 294с.
9. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. – М., 2006 – 356с.
10. Радченко И.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации: учебное пособие – М.: Русская Деловая Литература. 2006 – 415с.
11. Смоленский М.Б. Основы права: Учебное пособие – Ростов-на-Дону: Феникс, 2005 – 168с.
12. Суворов В.Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации. – М., 2007 – 485с.
13. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. - М.: Юристъ, 2006 – 384с.

⁴Радченко И.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации: учебное пособие – М.: Русская Деловая Литература. 2006 – 415с.