

ПРЕЗИДЕНТСКО-ПАРЛАМЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА В КЫРГЫЗСТАНЕ В СВЕТЕ МИРОВОГО РАЗНООБРАЗИЯ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ

Н.Ш. Кольсариева

Рассматривается опыт Кыргызстана в свете различных форм правления в странах мирового сообщества.

Ключевые слова: форма правления; основной закон; Жогорку Кенеш.

После народной революции 2005 г. в кыргызстанском обществе назрели вопросы выбора оптимальной формы правления. Представители общественности, народные депутаты выступили с инициативой о внесении изменений и дополнений в Конституцию КР, предусматривающие изменения конституционного строя, правового статуса президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Так, 25 апреля 2005 г. Жогорку Кенеш издает постановление “Об образовании Конституционного совещания и проведении конституционной реформы в Кыргызской Республике”. Данным постановлением Жогорку Кенеш в целях выработки формата конституционной реформы, исключения авторитарной системы управления, искоренения в эшелонах власти коррупции и других негативных явлений, наносящих непоправимый вред обществу и государству, создания действенной системы истинно демократического и правового государства, внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики... образует Конституционное совещание по определению основных направлений проведения конституционной ре-

формы и внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики¹.

Большинство участников всенародного обсуждения и членов Конституционного совещания пришли к общему пониманию целесообразности выбора формы правления в Кыргызской Республике, поскольку от нее во многом зависит дальнейшее демократическое и правовое развитие страны, разработка самих конституционных изменений.

Однако, учитывая, что в обществе и среди населения нет достаточного представления о системе государственного устройства при различных формах правления, других вопросах конституционной реформы, что затрудняет гражданам страны осознанно подойти к их оценке и выбору, президент издает указ до проведения референду-

¹ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики “Об образовании Конституционного совещания и проведении конституционной реформы” в Кыргызской Республике от 25 апреля 2005 года, №181-III // Слово Кыргызстана. – 2005. – 28 апреля.

ма (всенародного голосования) осуществить соответствующие мероприятия, направленные на разъяснение сути государственного устройства при различных формах правления среди населения и государственных служащих¹.

Согласно данному указу по итогам разъяснительной работы референдум планировался в четвертом квартале 2006 года. 23 марта 2006 г. президент образует рабочую группу по подготовке проектов Конституции Кыргызской Республики при различных формах правления².

Несмотря на предложенную Конституционным совещанием редакцию Конституции Кыргызской Республики депутаты Жогорку Кенеша принимают новую редакцию Конституции 9 ноября 2006 года. Суть данной редакции Основного закона по вопросу формы правления заключается в урезании полномочий президента КР, упрощении процедуры импичмента главы государства. Позже 30 декабря 2006 г. по инициативе президента принимается очередная редакция Конституции КР, согласно которой президенту возвращаются некоторые его полномочия, такие как председательствование на заседаниях правительства, назначение глав местных государственных администраций, изменяется процедура импичмента главы государства. Данные редакции конституции отменяются решением Конституционного суда Кыргызской Республики от 14 сентября 2007 г. 21 октября 2007 г. проводится референдум и принимается новая, ныне действующая редакция Конституции Кыргызской Республики. Все эти события говорят о том, что вопрос о выборе формы правления в то непростое время стоял очень остро, да и сейчас данная проблема не потеряла своей актуальности.

В Кыргызстане, безусловно, смешанная форма правления, так как в парламентской республике верховная роль в организации государственной власти принадлежит парламенту: правительство формируется парламентским путем из числа депутатов, принадлежащих к тем партиям, которые располагают большинством

голосов в парламенте, глава государства избирается парламентом либо специально образуемой парламентской коллегией³. В президентских республиках президент избирается внепарламентским методом, он совмещает полномочия главы государства и главы правительства в одном лице, либо непосредственно назначает главу правительства и участвует в формировании кабинета или совета министров. В смешанных республиках правительство формируется совместно президентом и парламентом. Таким образом, основными критериями определения формы республики являются способ замещения должности главой государства, порядок формирования правительства и мера его ответственности перед главой государства и парламентом.

Так в соответствии со статьями 69, 70 Конституции КР депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, вносят президенту кандидатуру для назначения на должность премьер-министра. Кандидатура на должность премьер-министра вносится не позднее пяти рабочих дней со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва. Президент не позднее трех дней со дня представления назначает на должность премьер-министра. Назначенный премьер-министр определяет структуру правительства и кандидатуры на должности членов правительства. Структура правительства вносится на утверждение Жогорку Кенеша премьер-министром в течение семи рабочих дней со дня его назначения. Кандидатуры на должности членов правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, вносятся президенту в течение пяти рабочих дней со дня утверждения структуры правительства. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов правительства.

В случае если депутаты от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша, не внесут кандидатуру на должность премьер-министра либо назначенный премьер-министр не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру правительства или не представит кандидатуры на должности членов правительства, а также в случае отсутствия таковой партии, президент поручает депутатам от другой политической партии в

¹ Указ Президента Кыргызской Республики "О мероприятиях по подготовке к референдуму (всенародному голосованию) Кыргызской Республики" от 5 января 2006 года УП №4 // Эркинтоо. – 2006. – 6 января; // Слово Кыргызстана. – 2006. – 6 января.

² Указ Президента Кыргызской Республики "Об образовании рабочей группы по подготовке проектов Конституции Кыргызской Республики при различных формах правления" от 23 марта 2006 года УП, №140.

³ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 2000. – С. 110–111.

течение пяти рабочих дней внести кандидатуру на должность премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов.

В случае если депутаты от политической партии, которым поручено внести кандидатуру на должность премьер-министра, не внесут кандидатуру на должность премьер-министра либо премьер-министр в установленные пунктом 2 статьи 69 Конституции порядке и сроки не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру правительства и не представит кандидатуры на должности членов правительства, то президент поручает депутатам от другой политической партии внести кандидатуру на должность премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов.

В случае если депутаты от политической партии, указанной в пункте 2 статьи 70, также не внесут президенту кандидатуру на должность премьер-министра либо премьер-министр в установленные пунктом 2 вышеназванной статьи порядке и сроки не внесет на утверждение Жогорку Кенеша структуру правительства и не представит кандидатуры на должности членов правительства, то президент поручает депутатам от третьей политической партии внести кандидатуру на должность премьер-министра путем формирования коалиционного большинства депутатов.

В случае если в установленные конституцией порядок и сроки не будет внесена президенту кандидатура на должность премьер-министра, то президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш и формирует правительство. Сформированное президентом правительство действует до формирования правительства депутатами от политических партий, представленных в новом созыве Жогорку Кенеша, в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией.

Согласно статьи 111 Конституции Российской Федерации председатель правительства назначается президентом с согласия Государственной Думы, которая в случае трехкратного отклонения кандидатуры на должность председателя правительства может быть распущена. Председатель правительства в соответствии с пунктом 2 статьи 112 предлагает президенту кандидатуры на должности заместителей Председателя правительства и федеральных министров¹.

В соответствии со статьей 114 Конституции Украины Премьер-министр Украины назначает-

ся Президентом Украины с согласия более половины от конституционного состава Верховной Рады Украины. Персональный состав Кабинета министров Украины назначается Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины².

Премьер-министр во Франции назначается президентом, которым, как правило, становится лидер победившей на парламентских выборах партии. Министров назначает на должность президент по представлению премьер-министра³.

В соответствии со статьей 187 Конституции Португалии премьер-министр назначается Президентом Республики после консультаций с политическими партиями, представленными в Ассамблее республики, и с учетом результатов выборов. Остальные члены правительства назначаются Президентом Республики по предложению премьер-министра⁴.

Правительство в Южной Корее подчиняется президенту, который назначает премьер-министра и министров, после согласования с парламентом⁵.

Как мы видим, процедура назначения главы правительства в Кыргызстане и России более жесткая, чем на Украине, во Франции, Португалии и Южной Корее и может закончиться роспуском законодательного органа.

Что касается ответственности правительства перед главой государства и парламентом в вышеназванных государствах отметим следующее: Правительство Кыргызской Республики в своей деятельности ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией. Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе правительства. Жогорку Кенеш по итогам рассмотрения ежегодного отчета премьер-министра по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша может рассмотреть вопрос о выражении недоверия правительству. Постановление о выражении недоверия правительству, отдельному члену правительства принимается большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Вопрос о недоверии правительству не может рассматриваться Жогорку Кенешем за шесть ме-

² Там же. – С. 511.

³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Изд-во Проспект, 2006. – С. 425.

⁴ www.constitution.garant.ru

⁵ <http://ru.wikipedia.org/w/index>

¹ Конституции стран СНГ и Балтии. – М.: Юрист, 1999. – С. 370–371.

сяцев до очередных выборов президента. После выражения недоверия правительству президент вправе принять решение об отставке правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству, президент отправляет в отставку правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш.

В случае выражения недоверия Жогорку Кенешем отдельному члену правительства президент вправе принять решение об отставке члена правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае если Жогорку Кенеш в течение шести месяцев повторно примет решение о выражении недоверия члену правительства, президент обязан отправить в отставку члена правительства.

Президент Кыргызской Республики в порядке, определяемом Конституцией принимает прошение премьер-министра, правительства или отдельного его члена об отставке; принимает решение об отставке премьер-министра или правительства; освобождает по собственной инициативе или по предложению премьер-министра члена правительства¹.

Президент Российской Федерации также как и Президент Кыргызской Республики вправе самостоятельно принять решение об отставке Правительства Российской Федерации. Процедура выражения недоверия Государственной Думой Правительству Российской Федерации аналогична процессу вынесения недоверия Жогорку Кенешем Правительству Кыргызской Республики.

Верховная Рада Украины по предложению не менее одной трети народных депутатов Украины от ее конституционного состава может рассмотреть вопрос об ответственности кабинета министров и принять резолюцию недоверия кабинету министров большинством от конституционного состава Верховной Рады Украины. В соответствии с пунктом 9 статьи 106 Президент Украины прекращает полномочия Премьер-министра Украины и принимает решение о его отставке.

Во Франции министры отстраняются от должности президентом по представлению премьер-министра. Правительство может уйти в

отставку. Оно обязано уйти в отставку в случае выражения ему недоверия или отказа в доверии. Президент может отправить правительство в отставку по своей инициативе².

Согласно статье 195 Конституции Португалии правительство уходит в отставку в случае:

- а) начала новой легислатуры;
- б) принятия президентом республики прошения об отставке, поданного премьер-министром;
- в) смерти или длительной физической неспособности премьер-министра исполнять свои обязанности;
- д) отклонения программы правительства;
- е) непринятия вотума доверия;
- ф) одобрения резолюции порицания абсолютным большинством полномочных депутатов.

Президент Республики может уволить в отставку правительство только тогда, когда это необходимо для обеспечения нормального функционирования демократических институтов, заслушав мнение Государственного совета³.

Правительство в Южной Корее ответственно и перед президентом и перед Национальной Ассамблеей.

В вопросе ответственности правительства перед парламентом опыт Кыргызстана и России схож, в том аспекте, что выражение недоверия правительству может закончиться роспуском самого законодательного органа. Президенты Кыргызстана и России как уже было сказано выше, в случае выражения недоверия могут либо отправить правительство в отставку, либо распустить законодательный орган. В Кыргызстане не было прецедента вынесения недоверия правительству, по причине угрозы роспуска самого Жогорку Кенеша, несмотря на то, что правительство в некоторые периоды истории независимого Кыргызстана не оправдывало доверия Жогорку Кенеша и общества. Опыт Украины, Франции, Португалии и Южной Кореи в этом вопросе диаметрально противоположный, т.е. правительства в этих странах должны подать в отставку в случае выражения недоверия парламентами, президенты в данных странах не вмешиваются в данный процесс. Ответственность правительства перед парламентом должна быть реальной. Думается, что, находясь под контролем высшего представительного органа, правительство бу-

¹ Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики” от 23 октября 2007 года №157 // Эркинтоо. – 2007. – 24 октября.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Изд-во Проспект, 2006. – С. 426.

³ www.constitution.garant.ru

Юриспруденция

дет работать более ответственно и эффективно, и поэтому Кыргызстану следовало бы перенять полезный опыт Украины, Франции, Португалии и Южной Кореи.

Что касается замещения должности президента, то во всех перечисленных выше государствах президентов избирают всеобщими, прямыми выборами. В России, Кыргызстане, Украине, Франции и Португалии президенты могут переизбираться на следующий срок. В Южной Корее президент избирается только на один срок. Мы

считаем, что в условиях нашей республики было бы разумным, чтобы президента избирал Жогорку Кенеш, т.е. необходимо переходить на основы парламентской республики, перенимать опыт таких парламентских республик как ФРГ, Италия. Известно, что парламентские республики считаются самыми демократичными и развитыми странами мира. В наших условиях, если президента избирал бы Жогорку Кенеш, он бы находился под его контролем и работал бы эффективно, а парламент как представительный орган – это око народа.