А.А. Марышев

Плюсы и минусы парламентско-президентской формы правления в Кыргызской Республике

Advantages and disadvantages of parliamentary-presidential form of government in the Kyrgyz Republic

Аннотация: После принятия на референдуме новой Конституции Кыргызской Республики произошло усиление роли Парламента во властной структуре государства, которая до сих пор характеризовалась доминирующей ролью Президента. При этом новое конституционное устройство Кыргызстана может быть определено как смешанная форма правления, имеющая выраженные черты как парламентской, так и президентской республики, реализация которой, получив поддержку со стороны большинства политических сил в стране, позволила переступить точку невозвратности к президентской форме правления и продолжить свое развитие по направлению к получению долгосрочных результатов.

Summary: Following the adoption by referendum on 27 June 2010 the new Constitution of the Kyrgyz Republic it was to strengthen the role of Parliament in the power structure of the state, which is still characterized by the dominant role of the President. New constitutional arrangement of Kyrgyzstan can be defined as a mixed (parliamentary and presidential) form of government and allowed to cross the point of transience to the presidential form of government and to continue its development towards obtaining long-term results.

Ключевые слова: Кыргызская Республика; Конституция, Парламент, парламентско-президентская форма правления, распределение полномочий, положительные и отрицательные аспекты функционирования.

Keywords: Kyrgyz Republic, Constitution, Parliament, parliamentary-presidential form of government, the distribution of powers, positive and negative aspects of functioning.

Марышев
Александр Анатольевич
Санкт-Петербург,
Российская Федерация
Советник Секретариата
Межпарламентской Ассамблеи
Евразийского экономического
сообщества,
кандидат политических наук
MaryshevAA@yandex.ru

Maryshev Alexander Anatolievich
Saint Petersburg,
Russian Federation
The EurAsEC Inter-Parliamentary
Assembly Secretariat
Councillor
Ph.D. in Political Science
MaryshevAA@yandex.ru

После принятия на референдуме новой Конституции Кыргызской Республики произошло усиление роли Парламента во властной структуре государства, которая до сих пор характеризовалась доминирующей ролью Президента. Принятие новой Конституции получило позитивную оценку западных экспертов как модель, наиболее отвечающая представлениям о демократии в регионе, и негативную оценку значительной части российских экспертов – как путь к анархии и распаду государства.[1]

Основываясь на положениях новой Конституции Кыргызской Республики, можно ее конституционное устройство

[1] Марышев А.А. Парламентская республика в Киргизии: пример для подражания или откат назад? // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2010. № 8. С. 190–194.

определить как смешанная (парламентско-президентская) форма правления, имеющая выраженные черты как парламентской, так и президентской республики. Решение о выборе данной формы правления свидетельствует о попытке соединения достоинств двух монистических форм, что нашло свое отражение в п. 2 ст. 3 Конституции, в которой говорится, что государственная власть основывается на принципе ее разделении. государственной власти. Новая Конституция, регламентируя полномочия Президента, Правительства и Парламента (Жогорку Кенеша), построила свою собственную систему сдержек и противовесов, в целом учитывающую сбалансированность ветвей власти.

Анализируя процесс реализации на практике распределения полномочий и взаимодействие органов и ветвей власти в рамках парламентско-президентской формы правления, необходимо подчеркнуть важную и особую роль законодательного органа Кыргызской Республики – Жогорку Кенеша, состоящего из 120 депутатов, избираемых на всеобщих выборах сроком на 5 лет по пропорциональной системе и являющийся основным представительским органом страны.[2] Основная задача Жогорку Кенеша состоит в приведении законов и нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики. К другим важным полномочиям Парламента следует отнести назначение выборов Президента, ратификацию и денонсацию международных договоров, утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении, решение вопросов административно-территориального устройства, введение военного положения и объявление состояния войны.[3] В некоторых случаях, исходя из логики Основного закона, по умолчанию, возможно и расширение данных полномочий. Например, определение внешнеполитического курса страны через утверждение политической программы Правительства также может считаться полномочиями Жогорку Кенеша или коалиционного большинства.

Важное значение для функционирования парламентско-президентской формы правления в Кыргызстане имеют отношения по линии Парламент–Правительство–Президент. Так, Парламент формирует Правительство[4], утверждает программу его деятельности, определяет структуру и состав Правительства, хотя силовой блок выведен из-под парламентского контроля и назначается Президентом. Ключевой вопрос об ответственности Правительства также решается на компромиссной основе. Парламент по инициативе 1/3 депутатов может простым большинством голосов от общего состава принять решение о вотуме недоверия Правительству, однако это не ведет к автоматической отставке кабинета. После выражения недоверия Правительству Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. Только в случае, если Парламент в течение 3 месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет Правительство в отставку. Это оставляет Президенту существенные возможности для маневра, фактически запуская процедуру переговоров между главой государства и парламентским большинством (которое к тому же может измениться) по вопросу о сохранении Правительства.

Конституция Кыргызской Республики предусматривает, что вопрос о доверии Правительству может быть поставлен самим Премьер-министром, однако, в случае отказа в доверии Правительству Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке Правительства либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш, причем в последнем случае старое Правительство продолжает осуществлять свои функции до создания нового.

[2] Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // Эркин Тоо. 2011. №102. Ст. 2

[3] Конституция Кыргызской Республики // Слово Кыргызстана. 2010. № 49. Ст. 74.

[4] Конституционный закон о Правительстве Кыргызской Республики // Эркин Тоо. 2012. № 57. Ст. 2.

Известный паритет прерогатив Парламента и Президента представлен по другим важным направлениям. Парламенту принадлежит право утверждения и освобождения ряда высших должностных лиц – Генерального прокурора, Председателя национального банка, однако, их кандидатуры представляются Президентом. Парламенту принадлежит право избрания и освобождения от должности судей Верховного суда, но он делает это по представлению Президента. Именно Президент по предложению Совета судей представляет Парламенту для освобождения от должности судей Верховного суда, назначает и освобождает судей местных судов. Президент вносит в Парламент кандидатуры одной трети Центральной комиссии по выборам и проведению референдума, одной трети членов Счетной палаты и назначает из их состава ее председателя.[5]

Президент может быть лишен абсолютной неприкосновенности и привлечен к уголовной ответственности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления.[6] Процедура импичмента Президенту доверяет решение этого вопроса Парламенту (его большинству в две трети), однако инициирование этого вопроса и его рассмотрение – достаточно сложная процедура (решение о выдвижении подобного обвинения может быть принято большинством от общего числа депутатов по инициативе не менее 1/3 их состава и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем).

Сегодня в комментариях к парламентско-президентской форме правления в Кыргызстане содержится в равной мере немало положительных и отрицательных оценок. К положительным аспектам данной формы правления относят, прежде всего, снижение риска монополизации и узурпации политической власти со стороны Президента Кыргызской Республики и предоставление более широких возможностей для участия различных политических сил в процессе управления государством путем активизации политических взаимоотношений в рамках Жогорку Кенеша. К примеру, это активное участие политических партий в законодательном процессе, а также в формировании исполнительной и судебной ветвей власти. Большое значение имеет и активизация политической жизни, проявляющаяся во взаимодействии и противостоянии правительственных и оппозиционных политических сил в Парламенте Кыргызстана. Это снижает уровень политического противостояния на улицах и способствует улучшению политической и общественной стабильности в стране. Демократизация политической системы и, как следствие, либерализация средств массовой информации, обеспечение их независимости ведут к развитию политического плюрализма. Важно и законодательно закрепленная пропорциональная избирательная система на парламентских выборах депутатов Жогорку Кенеша. Закреплена и новая система сдержек и противовесов в государственном управлении и, соответственно, обеспечения возможности реализации принципа разделения властей. Президент теперь позиционируется не как основной игрок, а в качестве координатора и арбитра в политическом процессе Республики. Конституционно представлена возможность обсуждения законопроектов или государственных мероприятий (например, назначение на государственные должности) в Парламенте с участием представителей гражданского общества, что в определенной мере способствует открытости и прозрачности принятия решения. Становится практикой принятие более согласованных решений за счет участия различных парламентских фракций, а также других политических сил и представителей гражданского общества в обсуждении законопроектов.

[5] Закон о Счетной палате Кыргызской Республики // Эркин Тоо. 2004. № 71–72. Ст. 3.

[6] Закон о прокуратуре Кыргызской Республики // Эркин Тоо. 2009. № 62. Ст. 12.

В переходе Кыргызстана к парламентско-президентской форме правления отмечены, что естественно, и отрицательные аспекты реализации данного процесса. Так, к началу процесса внедрения данной формы правления многие представители политической элиты государства были не готовы к новым переменам – по причине отсутствия опыта и непонимания основных механизмов функционирования парламентско-президентского правления. Некоторые воспринимали данный процесс как передачу основных руководящих функций в системе государственного управления от Президента к Парламенту. Такое восприятие породило мнение о том, что теперь 5 парламентских фракций (а это 120 депутатов) Жогорку Кенеша будут делить между собой портфели в Правительстве Кыргызстана.[7] Но, вопреки этому мнению скептиков, сегодня Парламент страны становится, как и положено, официальной политической платформой для взаимоотношений основных политических сил Кыргызстана, законодательной ветвью политической власти в стране. Он все больше определяет, координирует и контролирует политический курс исполнительной власти – Правительства Республики. Кроме того, в данном процессе проявился невысокий уровень политической культуры как в обществе, так и непосредственно среди политической элиты, включая депутатов. Этот момент обусловил уровень взаимоотношений внутри парламентских фракций и между политическими партиями, где доминируют больше традиционные связи, а не партийная принадлежность. Данный недостаток проявился в неумении приходить к консенсусу и выполнять данные обещания с целью реализации общего политического курса страны. Но наблюдаются и некоторые положительные тенденции в данном вопросе. К примеру, процесс формирования нового коалиционного Правительства в сентябре 2012 года прошел более конструктивно[8] и был завершен с первой попытки по сравнению с процессом в январе 2011 года[9]. В-третьих, трагические события 11 апреля 2014 года на юге Кыргызстана[10] стали восприниматься как одна из причин перехода к парламентско-президентской форме правления, вызвав определенную негативную реакцию и желание возврата к более жесткому управлению – президентской форме правления, которая будет способна навести порядок в стране. Так как реализация парламентско-президентской формы правления в Кыргызстане является частью процесса демократизации системы государственного управления, которая ослабила контроль государства над обществом. На данный период демократия стала восприниматься не как реализация своих политических прав в рамках закона, а как «охлократия» – власть толпы или постоянное давление улицы.[11] Таким образом, демократизация и реализация парламентско-президентской формы правления стали отождествляться с вседозволенностью и безнаказанностью со стороны некоторых политических и социальных групп, которое повлекло за собой стихийные митинги, протесты и довольно часто необоснованные и незаконные требования, дестабилизирующие обстановку в стране. В-четвертых, принятая чисто пропорциональная избирательная система не может обеспечить достаточно высокую представительность интересов регионов, так как на сегодняшний день политические партии Кыргызстана, из-за недостаточной раз-

[7] Богач, бедняк… [Электронный ресурс] – Центразия. – Режим доступа: http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1296628440

[8] В Киргизии сформировано новое коалиционное правительство [Электронный ресурс] – Независимая газета. – Режим доступа: http://www.bfm.ru/news/192086?doctype=news

[9] Премьер Киргизии считает ситуацию в стране критической [Электронный ресурс] – Агентство финансовых новостей. – Режим доступа: http://afn.by/news/i/147380

[10] Киргизия и Таджикистан отводят войска, стянутые к границе [Электронный ресурс] – Независимая газета. – Режим доступа: http://rus.ruvr.ru/news/2014_01_29/Kirgizija-i-Tadzhikistan-otvodjat-vojska-stjanutie-k-granice-4573/

[11] В. С. Стёпин. Новая философская энциклопедия. М., 2001. С. 65



витости и ориентировании на определенные регионы, не пользуются необходимой поддержкой во всех областях страны и не могут в достаточной степени отражать их интересы в Парламенте. В-пятых, слабость политических партий в Кыргызстане связана с небольшим опытом существования, низким уровнем представленности со стороны всех регионов страны или неразвитостью региональных филиалов, т.е. отсутствием общереспубликанских характеристик у подавляющего большинства действующих политических партий в стране. На сегодняшний день очень мало политических партий, которые имеют достаточный опыт функционирования, широкое представительство и конкретные идеологические ценности. В-шестых, другой немаловажный отрицательный аспект, принятый в рамках реализации парламентско-президентской формы правления, – это принцип свободного мандата[12], который, несмотря на сравнительно универсальную характеристику, в условиях Кыргызстана уже показал свое негативное влияние. Например, в мае 2013 года сразу 8 депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики покинули фракцию «Республика».[13] Это негативное влияние, главным образом, вызвано слабостью политических партий и отсутствием в них партийной дисциплины. В-седьмых, наиболее значимые недостатки в процессе реализации парламентско-президентской формы правления проявились в механизме распределения полномочий между ветвями власти и органами государственного управления, а также в непонимании необходимости соблюдать принцип разделения властей. В Конституции Кыргызской Республики между Президентом, Парламентом и Правительством были распределены основные полномочия и заложена определенная система сдержек и противовесов, характеризующая парламентско-президентскую форму правления. В связи с этим требуется привести действующее законодательство республики в соответствие с новой Конституцией. Сегодня наблюдаются некоторые пробелы в законодательстве, регламентирующем распределение полномочий между основными институтами власти.

Анализируя процессы политического развития в Кыргызской Республике и сегодняшнюю ситуацию в стране, при всех отмеченных недостатков тем не менее нельзя не прийти к ряду положительных выводов. Так, становление парламентско-президентской формы правления дает благоприятные предпосылки для развития демократического режима в стране. А избрание Алмазбека Атамбаева Президентом Кыргызской Республики[14] является проявлением поддержки электоратом сохранения ныне действующей системы государственного управления и стабилизации политической жизни в стране. При этом политические партии, представленные в Парламенте Кыргызстана, осознают свою роль и свое влияние на политическую жизнь страны и являются важным препятствием на пути к возможной реставрации не оправдавшей ожидания президентской формы правления.

В итоге можно уверенно сказать, что нынешняя парламентско-президентская система в Кыргызстане, получив поддержку со стороны большинства политических сил в стране, имеет все возможности привести ее к стабильным благоприятным для народа результатам.

---

[12] Сухарев А. Я. Большой юридический словарь. М., 2003. С. 93.

[13] Выход сразу 8 депутатов может ослабить фракцию «Республика» [Электронный ресурс] – Независимая газета. – Режим доступа: http://focus.kg/news/polytics/13548.html

[14] Итоги Президентских выборов в Киргизии [Электронный ресурс] – РИА Новости. – Режим доступа: http://ria.ru/trend/Kyrgizia_elections_results_30102011/