СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ И ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ФОРМ ПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Т.Ж. Жаркынбаев, *аспирант*
Институт государства и права Национальной академии наук Кыргызской Республики
(Кыргызстан, г. Бишкек)

DOI:10.24412/2500-1000-2024-2-3-36-40

Аннотация. *В статье представлен компаративный (сравнительный) анализ форм правления в Кыргызстане в период суверенизации. Указанные аспекты должны создавать предпосылки к их институционализации мирными средствами. Такие новации подтверждаются необходимостью конституционного реформирования, что имеет место в текущей реальности в КР, с последующими за ними изменениями и дополнениями в НПА, регламентирующие указанные сферы полномочий и компетенции госорганов. В процессе анализа объективируется вопрос возврата к президентской форме правления и детализации вопроса о разделении властей в теоретическом и практическом преломлении. Также рассмотрены аспекты, затрагивающие проблему политической ответственности ЖК КР и Правительства КР в процессе их формирования в контексте партийной принадлежности, и, следовательно, пропорционального представительства в соответствии с требованиями Конституции КР. В резюмирующей части обосновываются итоги, которые в определенной степени позволят расширить теоретико-правовые представления о роли и социальном назначении высшего представительного органа – ЖК КР.*

Ключевые слова: *Конституция, система разделения властей, политико-властные институты, партии, механизм власти, подконтрольность, государственное управление, права, обязанности, ответственность.*

Политические компромиссы расширяют теоретико-смысловое наполнение действия конституционных норм, что обусловлено их способностью за счет деятельности в механизме госвласти возможностей альтернатив общественно-политического развития Кыргызстана.

Бесспорно, Конституция КР [1] без механизма государственного принуждения не в состоянии побуждать субъектов правоотношений к исполнению ее положений. Речь в указанном случае идет о системе гарантий, посредством которых обеспечивается защита принципа разделения властей, происходит реализация конституционно-правовой ответственности, и в конечном итоге обеспечиваются необходимые политико-правовые предпосылки дальнейшего конституционного реформирования.

Противоречивость социума, усиление интересов групп необходимы к анализу для того, чтобы сформировать устоявшуюся структуру и систему политико-властных институтов. В предлагаемых к анализу обстоятельствах, именно ЖК КР – тот госорган, который обладает действенным механизмом формирования персонального состава.

В указанной связи также логично признать, что статус партий действительно трансформировался, несмотря на сложности институционального характера, что проецируется на анализ форм правления. Так, к примеру, в процессе сравнительного анализа признается, что парламентская форма правления логично обусловливает участие партий по формированию правительства и контроля за его деятельностью.

Более того, Конституция КР (в ред. 2016 г.) [1] сформировала предпосылки к становлению ЖК КР на принципах пропорций в представительстве. Вместе с тем, к числу определенных сложностей следовало отнести недостаточную развитость кыргызстанской партийной системы, наличие множества дисперсных партий. В целом же, не считая издержек данной си-

туации, именно партии обусловили дальнейшее его развитие.

Если рассматривать ряд аспектов конституционного реформирования, то важно отметить, что Основной закон КР конституировал в ст. 3 норму, согласно которой госвласть осуществляется на основе принципа разделения властей [1]. Конечно, при любой форме разделения властей должен обеспечиваться контроль законодательной власти над исполнительной, над всеми ее звеньями.

Также важно зафиксировать, что теоретически для выражения воли носителя власти необходима фиксация законодательной функции власти, системы органов, обеспечивающих ее, что опосредовано изданием НПА, а также в осуществлении контроля за их исполнением, что конституировано нормами об исключительном праве издавать законы и др. НПА.

При рассмотрении указанных аспектов важно объективировать важнейшее теоретическое единство, выражаемое посредством: прав, обязанностей, ответственности.

Можно также признать основополагающие критерии, которые позволяют дифференцировать парламентскую и президентскую формы. А именно, как:

- определяется компетенция, организация, формы и методы деятельности ЖК КР;

- НПА, регламентирующие деятельность наряду с иными правовыми характеристиками.

В контексте анализа необходимо рассмотреть функции, позволяющие определить роль Парламента в государстве, в обеспечении защиты интересов государства, социума и отдельного индивида. Так, под функциями принято понимать направления деятельности, определенные законом, выражающие предназначение органа в общей структуре власти.

Указанный аспект коррелирует с функциями, осуществляемыми Парламентом. Так, функции Парламента, по мнению Г.С. Сапаргалиева, это основные направления внутренней и внешней его деятельности, в которых преломляется социальная, демократическая, национальная и общегуманитарная суть и его назначение [3, с. 213].

1. Функция, как направление деятельности, выражается в форме, олицетворяющей деятельность Парламента, что отвечает мнению И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой [4, с. 56].

Таким основным направлением деятельности ЖК КР является законотворчество, и в этой связи актуализирует вопрос о функциональном назначении ЖК КР.

2. Основная функция Парламента осуществляется в пределах государства, вовне, и в международных отношениях, поскольку такому требованию отвечают его законодательные функции.

3. Помимо указанных выше основных функций, можно признать, что ЖК КР занимается проблемами специфического формата, это, к примеру, контрольные функции, вопросы формирования кадров госорганов.

Подконтрольность органов управления народу и ЖК КР, как правило, обусловлена тем, что исполнительная власть стремится к расширению своих полномочий. При этом, лишь достаточно сильный парламент, наделенный необходимыми контрольными полномочиями, может противостоять таким тенденциям.

Как подчеркивается в Конституции КР госвласть осуществляется через «триаду» ветвей. Эта структура механизма реализации госвласти, единственным источником которой является народ, создает позитивные условия и предпосылки для положительных результатов динамичного развития государственности.

Еще в недавнем прошлом, в Основном закона КР была конституирована норма: КР – парламентская республика, в которой Президент, согласно п. 2. ч. 4. ст. 64 Основного закона КР наделен правом назначения и смещения от должности членов Правительства - руководителей госорганов, ведающих вопросами обороны, нацбезопасности, а также их заместителей [1].

Признаем, что действующий на тот период механизм разделения властей осложнялся тем, что исполнительная власть в сфере реформирования управленческой деятельности ставит целью четкое разграничение властных полномочий между за-

конодательным органом и Правительством, которая является одной из сложнейших проблем, хотя с логической точки зрения является подотчетным и ответственным перед ЖК КР.

Более того, следует признать, что в функциях ЖК КР сосредоточена его роль как законодательной ветви госвласти. Так, Парламент КР в полной мере использует свой конституционный потенциал, полномочия, закрепленные в Основном законе, в других НПА. Следовательно, вслед за российским автором Красновым М.А., говорившем о правовой действительности РФ, с полным основанием можно признать соотносимость с кыргызстанскими текущими реалиями, и значит, что ЖК КР не только юридически выступает как самостоятельная ветвь госвласти, но и имеет важнейшее назначение в становлении демократического, правового государства.

Парламентаризм, как правовое явление коррелирует с общей тенденцией усиления исполнительной власти. Исходя из того, что Парламент перестает быть центробежной властью в традиционном преломлении и теряет свои лидирующие позиции в принятии государственных решений, то важно признать, что в системе власти он не главенствует. Указанное положение обусловлено перераспределением полномочий между представительной и исполнительной властью, и транслируется как изменение функций парламента.

Данную модель сложно применить к кыргызстанским реалиям, но такая позиция может существовать. Признаем верной позицию Хабриевой Т.Я., которая полагает, что наукой систематизированы указанные модели парламентаризма [4, с. 67]. К ним принято относить:

- парламентаризм развитой, открытый (в зависимости от полноты действующих норм);
- парламентаризм рационализированный, корреспондирующий взаимоотношениям между парламентом и др. органами госвласти).

Анализируя обе модели, можно признать, что для Кыргызстана на тот отрезок времени была характерна обобщенная совокупность этих свойств, и в своем воплощении он имеет некую усредненную модель, поскольку, с одной стороны - мы наблюдаем утверждение действительных принципов действующих конституционных норм, с другой – высший исполнительный орган (Правительство) имеет реальные рычаги реализации своих функций, чему свидетельствует закрепление в ст. 84 Конституции КР (2016 г.) [1] и ст. 5 Конституционного Закона КР «О Правительстве» [2], норм о фракции, у которой более половины мандатов, или же фракций с ее участием в срок 15 дней выдвигает кандидата на должность Премьер-министра, вносящий в ЖК программу, структуру и состав Правительства.

Так, Глава правительства, назначается Президентом КР, выдвинутого фракцией или коалицией фракций ЖК КР. Более того, в ч. 5. ст. 84 Основного закона КР закрепляется следующая клаузула: в случае если Президент в срок 3 дня не издаст указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства, они считаются назначенными.

В целях поддержания паритета в Основном законе КР в ч. 6 этой же 84 ст. закрепляется дополнительная клаузула: в случае если в установленном Основным законом порядке не будет утверждена программа, структура и состав Правительства, Президент назначает досрочные выборы в ЖК.

Отмечая контрольные функции ЖК КР в отношении исполнительной власти, важно признать, что они практически ничем не ограничены. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 85 и ст. 12, 32 Конституционного Закона КР «О Правительстве» оно осуществляет исполнительную власть, подконтрольно и ответственно перед ЖК КР.

При этом, предусматривается подотчетность министерств и ведомств перед ЖК КР. Правительство, как вытекает из трактовки нормы ч. 1 ст. 4 руководствуется программой деятельности, утвержденной ЖК КР.

В контексте анализа обоснованным представляется вопрос о расширении контрольных полномочий ЖК КР. В частности, это расширение прав комитетов при проведении слушаний и проверок, создание спецкомиссий с работающим механизмом их реализации.

Бесспорно, представительное правление коррелирует с сильным парламентом, что проявляется в объеме властных прерогатив. Так, российский автор М.В. Баглай, справедливо полагает, что верховенство парламента в системе госорганов исключает соперничество между ветвями власти, что обеспечивает единство народного представительства на общегосударственном уровне [5, с. 32-39].

Так, в прежней редакции Основного закона КР (2016 г.) не предусмотрены взаимоотношения депутатов с избирателями. Более того, в Законе КР «О статусе депутата ЖК КР»:

- не определен характер депутатского мандата
- отсутствуют нормы об отчетах депутатов;
- отсутствуют нормы об их досрочном отзыве.

Тога, можно сделать логический вывод о свободном мандате депутата ЖК КР.

Политические процессы, протекающие в КР, обусловили активизацию партий. В ст. 8 Закона КР «О политических партиях», отмечено, что в уставе должны быть отражены важнейшие аспекты, в частности: название, местонахождение; структура, порядок формирования, формы контроля; прекращения деятельности, т.е. довольно емкий по содержанию перечень, который в том или ином случае, партия должна сообразовывать с нормами профильного закона.

По мнению российского автора Баглая М.В., правосубъектностью партия обладает со дня создания, однако юрлицом субъектом избирательного процесса партия становится лишь после госрегистрации, приобретая статус юрлица [5, с. 42]. При этом логично дополнить мысль указанного выше автора тем, что регистрация партий – основной этап институционализации, в ходе которой её правовой статус получает подтверждение согласно ст. 7 Закона КР «О госрегистрации юрлиц».

Также такой институционализации способствует установление материальных требований, как условие приобретения последними легального статуса. К ним относят характер партий. Так, к примеру, кыргызстанским законодателем закреплен перечень:

- партии, которые ставят под угрозу независимость и территориальную целостность КР, национальное единство;
- партии местного характера либо созданные на этнической, религиозной или «классовой» основе;
- тайные и военизированные организации.

Указанные нормы о требованиях к партиям, как известно, нашли отражение и в Конституции КР, и в профильном законе.

Верно также, что наличие легального статуса, еще однозначно не означает, что в дальнейшем ее деятельность не может быть ограничена или вообще прекращена. Наиболее вескими ограничениями являются приостановление и прекращение деятельности.

В указанной связи целесообразно признать, что возрастающую роль в контроле за деятельностью партий, в том числе и в решении вопроса об их роспуске, играет конституционное правосудие, как одно из средств защиты Конституции в правовом государстве.

Таким образом, можно обобщить следующие итоги:

- Рассмотрен ряд аспектов дифференциации в характеристике парламентской формы правления.
- Правительство парламентского большинства повышает его ответственность перед обществом, укрепляет партийную систему, роль ЖК КР в целом.
- Подконтрольность органов управления народу и его представительному органу, обусловлена тем, что исполнительная власть стремится к расширению своих полномочий. При этом, лишь достаточно сильный парламент, наделенный контрольными полномочиями, может противостоять таким тенденциям.
- В конституциях ряда государств, где положение о прямой ответственности исполнительной власти перед парламентом не закреплено, предусмотрены определенные формы парламентского контроля за этой властью.

Библиографический список

1. Конституция КР (в ред. Закона КР от 28 дек. 2016 г. № 218). ИПС «ТОКТОМ мамлекет Про».
2. Конституционный закон КР «О Правительстве КР» (в ред. 18 июня 2012 г. N 85). ИПС «ТОКТОМ мамлекет Про».
3. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право. Учебник. – Алматы, 2009. – 213 с.
4. Парламентское право России. / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – М., 2007. – С. 56.
5. Баглай, М.В. Конституционное право РФ. – М., 2000. – С. 42.

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF PARLIAMENTARY AND PRESIDENTIAL FORMS OF GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORMS IN KYRGYZSTAN

T.Zh. Zharkynbayev, Postgraduate Student
Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic (Kyrgyzstan, Bishkek)

Abstract. *The article presents a comparative analysis of the forms of government in Kyrgyzstan during the period of sovereignization. These aspects should create prerequisites for their institutionalization by peaceful means. Such innovations are confirmed by the need for constitutional reform, which takes place in the current reality in the Kyrgyz Republic, followed by changes and additions to the legal acts regulating the indicated areas of authority and competence of state bodies. Aspects affecting the problem of political responsibility of the JK KR and the Government of the KR in the process of their formation in the context of party affiliation, and, therefore, proportional representation in accordance with the requirements of the Constitution of the KR, are also considered. In the summary part, the results are substantiated, which, to a certain extent, will expand the theoretical and legal ideas about the role and social purpose of the highest representative body – the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic.*

Keywords: *Constitution, system of separation of powers, political and power institutions, parties, mechanism of power, accountability, public administration, rights, duties, responsibility.*