

Ермеков Адилет

О ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЫСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ermekov Adilet

ON THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF DECREE-LAW OF THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 347.343.5

В статье предпринята попытка анализа генезиса теоретико-правовых проблем взаимодействия высших государственных органов Кыргызской Республики. Рассмотрены компетенции Президента, полномочия Жогорку Кенеша, Правительства, судебной системы.

This article attempts to analyze and review the problems of formation and development of a decree law in Kyrgyzstan. Conclusions about the occurrence – applies in cases of legal phenomena that require the development of a system context.

Феномен идеи разделения власти подразумевает полномочия в рамках единой власти, предполагает взаимодействие и согласованную деятельность ветвей, исключая отчуждение ветвей власти друг от друга и конфронтацию. Разделение власти на ветви может привести к тому, что каждая ветвь власти, обладая независимостью и самостоятельностью, будет стремиться к усилению своей позиции по отношению к двум другим, это приводило и может приводить к кризису власти и угрожать единству государства. В силу данного положения, единство государственной власти и разделение властей призваны дополнять друг друга и не должны порождать противостояния властей.

Нами рассматриваются системы взаимодействия, демонстрирующие единство власти и принцип взаимодействия.

1. Президент - парламент (Жогорку Кенеш Кыргызской Республики).
2. Президент - исполнительная власть (Правительство, местные государственные администрации).
3. Президент - судебная власть (Конституционный суд, Верховный суд, местные суды Кыргызской Республики).

Обратимся к новейшей истории Кыргызстана, поскольку невозможно рассматривать данный круг проблем без обращения к генезису государственной власти. Рассмотрим систему взаимодействия Президент – Жогорку Кенеш. Президент Кыргызской Республики в соответствии со статьей 46 Конституции Кыргызской Республики: назначает очередные и внеочередные выборы в Жогорку Кенеш; вправе досрочно созвать заседание Жогорку Кенеша и определить вопросы, подлежащие рассмотрению; подписывает и обнародует законы; возвращает законы со своими возражениями в Жогорку Кенеш для

повторного рассмотрения; представляет в Жогорку Кенеш кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного суда и Верховного суда по предложению Национального совета по делам правосудия; при наличии оснований, предусмотренных конституционным законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает в Жогорку Кенеш; объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии на Кыргызскую Республику и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша; и статьей 64 Конституции, осуществляя право законодательной инициативы, вносит законопроекты в Жогорку Кенеш. Президент, согласно пункту 2 статьи 65 Конституции, имеет право определять законопроекты как неотложные, которые рассматриваются Жогорку Кенешем во внеочередном порядке.

Жогорку Кенеш - парламент Кыргызской Республики, являясь представительным органом, (п. 1 ст. 54 Конституции) [1], взаимодействует с Президентом по следующим направлениям: он в соответствии со ст. 58 назначает выборы Президента Кыргызской Республики; дает согласие на назначение Президентом следующих должностных лиц государства: генерального прокурора, председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; избирает и освобождает от должности по представлению Президента судей Конституционного, Верховного судов; председателя Счетной палаты и весь состав аудиторов Счетной палаты; избирает по представлению Президента председателя Национального банка. Также, согласно пунктам 1,2 ст. 98 Основного Закона, Конституция, новая редакция Конституции, а также закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию могут быть приняты референдумом (всеобщим голосованием), назначаемым Президентом с согласия большинства депутатов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. Изменения и

дополнения в положения глав третьей - восьмой Конституции могут приниматься Жогорку Кенешем по предложению Президента, Жогорку Кенеша либо по инициативе не менее 300 тысяч избирателей. Парламент ратифицирует и денонсирует международные договоры после подписания их главой государства.

Жогорку Кенеш в соответствии с подпунктом 32 пункта 1 статьи 58 и статьей 51 Конституции может отрешить Президента от должности на основании обвинения в государственной измене или совершении иного особо тяжкого преступления.

Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в государственной измене или совершении иного особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением Генеральной прокуратуры о наличии в действиях Президента признаков преступления и заключением Конституционного суда Кыргызской Республики о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе большинства от общего числа его депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем.

Как нам представляется, процедура отрешения от должности Президента усложнена. Учитывая историю с первым Президентом Кыргызской Республики, который осуществлял власть бесконтрольно, что привело к коррупции, злоупотреблению своими должностными полномочиями, предлагается обоснование упрощения процедуры импичмента. Согласно Закону «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» от 16 февраля 1996 года, [2] для отрешения от должности Президента требовалось заключение Конституционного суда. В случае дачи Конституционным судом отрицательного заключения роспуску подлежал наоборот Жогорку Кенеш, поэтому парламент ни разу не осмелился начать процедуру импичмента. В этом вопросе было бы полезным опыт импичмента в США, из которого следует рассматривать некоторые элементы данной процедуры, а именно реальность импичмента, т.е. из статьи 51 Конституции Кыргызской Республики аргументируется исключение дачи заключений Генеральной прокуратуры и Конституционного суда, подтверждающих обоснованность обвинения и соблюдение установленных процедур, так как отрицательное заключение одного из органов может остановить процедуру импичмента. Норма Конституции о даче заключения Генеральной прокуратурой о наличии в действиях Президента

признаков преступления при процедуре отрешения Президента от должности, согласно редакции Конституции от 23 октября 2007 года, по нашему мнению, была введена специально для усложнения процедуры импичмента Президента, что противоречит идее правового государства.

Обосновывается введение нормы, согласно которой решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе одной четвертой от общего числа его депутатов и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем. Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, обвинение считается отклоненным. Президент должен быть полностью подконтрольным Жогорку Кенешу. Нам следует предотвратить в будущем попытки установления авторитарных режимов и развития коррупции.

Далее, перейдем к рассмотрению вопросов о взаимодействии Президента с Правительством Кыргызской Республики. Согласно подпунктам 1,2,3,4,5 пункта 1 статьи 46, глава государства назначает Премьер-министра и членов Правительства; 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 Правительства; назначает по представлению Премьер-министра руководителей административных ведомств, иных органов исполнительной власти; по своей инициативе или по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики вправе освободить от должности руководителя административного ведомства, иного органа исполнительной власти; назначает по консультации с Премьер-министром глав местных государственных администраций; освобождает их от должности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 69 Конституции 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 за исключением членов Правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, внутренних дел, иностранных дел, вносятся Президенту в течение пяти рабочих дней со дня

утверждения структуры Правительства. Здесь сказано о том, что министров обороны, внутренних дел, иностранных дел и председателя Госкомитета национальной безопасности назначает самостоятельно Президент. По Конституции в редакции от 18 февраля 2003 года был такой же порядок назначения руководителей данных центральных органов исполнительной власти. Мы считаем, что назначение руководителей силовых структур Президентом приводит к усилению позиции Президента. Концентрация силовых структур в руках главы государства приводила к усилению авторитарного режима, к нарушению прав населения страны. В связи с этим нами рекомендуется внесение изменений и дополнений, направленных на назначение этих должностных лиц Президентом по представлению Премьер-министра, как и других членов Правительства.

В свою очередь Правительство наряду с исполнением Конституции и законов обеспечивает исполнение нормативных правовых актов Президента. Глава государства, согласно пункту 3 статьи 42 Конституции, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а Правительство в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 73 обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства. Также, согласно Конституции, у Президента и Правительства - единые обязанности, такие, как принятие мер по охране суверенитета, обеспечение территориальной целостности, обороноспособности и национальной безопасности.

Президент в соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 71 Основного Закона после выражения недоверия Правительству вправе принять решение об отставке высшего исполнительного органа либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша, и, как было сказано выше, в случае если парламент в течение трех месяцев повторно примет решение о вотуме недоверия Правительству, глава государства отправляет в отставку Правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш.

Взаимодействие главы государства с судебной властью происходит следующим образом. Президент, согласно подпунктам 1,2 пункта 2 статьи 46 Конституции, представляет в Жогорку Кенеш кандидатуры для избрания на должности судей Конституционного и Верховного судов по предложению Национального совета по делам правосудия; в соответствии с подпунктом 3 вышеназванного пункта глава государства назначает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов. В свою очередь Конституционный суд, согласно подпункту 3 пункта 3 статьи 85 Конституции, дает заключение о конституционности выборов Президента. Согласно статье 14 Закона «О консти-

туционном судопроизводстве Кыргызской Республики» [3], Президент наряду с другими субъектами имеет право обращаться в Конституционный суд. В статье 15 Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» написано о том, что председатель Конституционного суда ежегодно направляет Президенту послания о состоянии конституционной законности в республике. В соответствии со статьями 26,27 Закона «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» [4] областные и приравненные к ним суды образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом в порядке, установленном конституционным законом, численность судей областных судов также устанавливается Президентом по представлению председателя Верховного суда.

Глава государства обладает контрольными полномочиями и над судебной властью. В соответствии с пунктом 2 статьи 84 Основного Закона судьи Конституционного, Верховного судов досрочно освобождаются от должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов парламента по представлению Президента. Согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 46 Конституции, судьи местных судов освобождаются от должности Президентом по представлению Национального совета по делам правосудия.

В свете взаимодействия между высшими государственными органами рассмотрим взаимодействие между Жогорку Кенешем и Правительством Кыргызской Республики. Жогорку Кенеш в отношении Правительства имеет следующие полномочия: согласно подпунктам 8,9,10 пункта 1 статьи 58, утверждает общегосударственные программы социально-экономического развития, внесенные Правительством, по представлению Премьер-министра утверждает структуру высшего исполнительного органа, выражает недоверие Правительству, отдельному члену Правительства в предусмотренных Конституцией случаях.

Среди основных обязанностей Правительства можно выделить функцию разработки и исполнения закона о республиканском бюджете и представления отчета о его исполнении Жогорку Кенешу, предусмотренную в подпункте 4 пункта 2 статьи 73 Основного Закона.

В пункте 6 статьи 34 конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики» [5] сказано о том, что члены Правительства, руководители других органов исполнительной власти, к которым обращены запросы депутатов Жогорку Кенеша, обязаны дать ответ в срок не позднее одного месяца. В случае если для дачи ответа требуется больший срок, то об этом уведомляется депутат, направивший запрос.

Согласно статье 64 Конституции и статье 28 конституционного Закона «О Правительстве

Кыргызской Республики», Правительству принадлежит право законодательной инициативы. В этой же статье этого конституционного закона говорится о том, что право законодательной инициативы реализуется посредством разработки и внесения Правительством проектов законов в Жогорку Кенеш в соответствии с планом законопроектных работ Правительства (очередные) либо в исключительных случаях вне этого плана (внеочередные). План законопроектных работ утверждается Правительством ежегодно.

Жогорку Кенеш контролирует отдельных членов Правительства. Согласно пункту 8 статьи 71 Основного Закона, в случае выражения недоверия Жогорку Кенешем отдельному члену Правительства Президент может отправить его в отставку.

Правительство, согласно статье 73 Конституции, выполняет ряд своих полномочий, к примеру, обеспечение проведения финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики; разработка и представление в Жогорку Кенеш республиканского бюджета и обеспечение его исполнения; представление в Жогорку Кенеш отчета об исполнении республиканского бюджета; обеспечение проведения единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах; разработка и осуществление общегосударственных программ экономического, социального, научно-технического и культурного развития.

В статье 71 Конституции Кыргызстана говорится о том, что 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, после чего 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 данном случае Жогорку Кенеш не осмелится отправить в отставку Правительство, так как он сам может быть распущен. Здесь можно было бы учесть положительный опыт взаимодействия парламента и правительства Франции, а именно вопрос ответственности французского правительства перед своим парламентом. Так, в статье 50 Конституции Франции говорится: «Если национальное собрание примет резолюцию порицания или если оно не одобрит программу или декларацию об общей политике Правительства, то Премьер-министр должен вручить Президенту республики заявление об отставке Правительства» [6]. В данном случае обосновывается необходимость изложения пункта 7 вышеназванной статьи в следующей редакции:

«В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент обязан отправить в отставку Правительство». Такое нововведение заставило бы работать Правительство, что пошло бы на пользу народу.

Теперь обратимся к вопросам взаимодействия законодательной с судебной ветвью власти. Жогорку Кенеш, согласно подпунктам 11,12 пункта 1 статьи 58 Конституции, избирает и освобождает от должности по представлению Президента судей Конституционного, Верховного судов. По Конституции Кыргызстана в редакции от 23 октября 2007 года наблюдается определенный крен полномочий в сторону Президента, который получил значительные полномочия. Так, согласно подпункту 5 пункта 2 статьи 46 Конституции в редакции от 18 февраля 2003 года, Президент назначал с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики председателей, их заместителей и судей местных судов Кыргызской Республики; в предусмотренных Конституцией и конституционными законами Кыргызской Республики случаях освобождал их от должности. Согласно нынешней редакции Конституции, его подпункту 3 пункта 2 статьи 46, Президент назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов. В советское время судей районных (городских) народных судов избирало прямыми, всеобщими, равными выборами население районов и городов сроком на 5 лет. Народных заседателей избирали на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Вышестоящие суды избирались соответствующими Советами народных депутатов сроком на пять лет. Необходимо отметить то, что при избрании и освобождении от должности судей местных судов со стороны Жогорку Кенеша созданы условия для усиления ответственности судей, так как если их будет назначать и освобождать от должности Президент, если их будут избирать и освобождать от должности депутаты Жогорку Кенеша. Так, согласно данным канцелярии Президента, в ряде обращений граждан главе государства (11% от общего количества) отечественная Фемида обвиняется во взяточничестве, в проведении процессов без участия той или иной стороны и без должной оценки доводов защиты, фальсификация судебных документов, фактах волокиты в судах, невыполнения решения Конституционного суда и Конституции при рассмотрении уголовных дел.

В соответствии с подпунктом 30 пункта 1 статьи 58 Конституции законодательный орган заслушивает ежегодные доклады председателей Конституционного, Верховного судов.

Конституционный суд также обладает правомочием в отношении Жогорку Кенеша, он

может в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 85 Конституции признать неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции Кыргызской Республики.

Важно отметить, что взаимодействия исполнительной и судебной ветви власти происходят на основе положений Конституции и законов Кыргызской Республики. В соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 85 Конституции Конституционный суд признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции. Это говорит о том, что Конституционный суд может признать неконституционными нормативные правовые акты Правительства, министерств, ведомств, местных государственных администраций и т.д. Председатель Конституционного суда, его заместитель, судьи имеют право присутствовать на заседаниях Правительства, как и на заседаниях других государственных органов.... В соответствии с пунктом 3 статьи 15 Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» председатель Конституционного суда ежегодно направляет Правительству, как и другим государственным органам, послания о состоянии конституционной законности в республике.

В статье 35 конституционного Закона «О Правительстве Кыргызской Республики» говорится о том, что Правительство в пределах своих полномочий: обеспечивает исполнение судебных решений; обеспечивает исполнение бюджета судов Кыргызской Республики в строгом соответствии с утвержденным республиканским бюджетом.

В пунктах 4 и 5 статьи 37 Закона «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» сказано о том, что проекты бюджетов Верховного и местных судов направляются в Совет судей Кыргызской Республики для согласования с Правительством в порядке и сроки, установленные Законом «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» [8].

Нами рассмотрены в общих чертах компетенции Президента, полномочия Жогорку Кенеша, Правительства, судебной системы. Можно

прийти к выводу о том, что в результате изучения отечественного и международного опыта в процессе конституционных реформ и развития законодательства Кыргызской Республики компетенции между ветвями власти разделены, они самостоятельны, но в то же время они взаимодействуют между собой. Однако в процессе осуществления конституционных полномочий органами государства обнаруживаются недостатки некоторых положений Конституции.

Современные политические процессы, происходящие в Кыргызстане свидетельствуют о том, что смена политических режимов обуславливает реформирование конституционного законодательства. Кыргызстан стоит перед новыми вызовами времени, что актуализирует по прогнозам политиков, введение новых кардинальных новаций в сфере конституционного строительства. Полагаем, что изучение генезиса форм взаимодействия ветвей государственной власти, необходимо для дальнейшего формирования правового государства в Кыргызстане.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 г. №157 // Эркинтоо. - 2007. - №83. - 24 октября.
2. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» г. Бишкек от 16 февраля 1996 г. № 1 // Эркинтоо. - 1996. - № 26. - 17 февраля.
3. Закон Кыргызской Республики «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики». г. Бишкек от 18 декабря 1993 г. № 1337-ХП // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 1994. - № 2. - С. 48.
4. Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». г. Бишкек от 18 июля 2003 года №153 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 2003. - №10. - С. 463.
5. Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики». - Бишкек от 19 октября 2005 года №155 // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 2005. - №41. - Ноябрь.
6. Конституции зарубежных государств. - М.: Бек, 1996. - 586 с. (105-139).
7. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». г. Бишкек от 11 июня 1998 года №78 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 1998. - №10. - С. 374.

Рецензент: к.ю.н., профессор Давранов К.Н.