

Жумабекова Т.А.

## ФУНКЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ВЛАСТИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Т.А. Zhumabekova

### OF THE TIR EXECUTIVE AUTHORITY ON COMPLIANCE HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК:343/08.7

*В статье рассматриваются функции исполнительного органа власти по соблюдению прав и свобод человека в Кыргызской Республике.*

*The article explains the function of Executive Board fusion authority to respect the rights and freedoms in the Kyrgyz Republic.*

В соответствии со ст. 83 Конституции КР 2010г. Правительство осуществляет исполнительную власть Кыргызской Республики, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правительство во всей своей деятельности подотчетно и ответственно перед Жогорку Кенешем Республики в пределах, предусмотренных Конституцией. Правительство по своей инициативе осуществляет большой объем работы по закреплению, гарантированию, защите и содействию в осуществлении прав и свобод человека.

Правительство Кыргызстана за последнее время несколько активизировало свою деятельность по воздействию на развитие социальной сферы с целью дальнейшего улучшения жизненного уровня населения, постепенного преодоления негативных тенденций, о чем свидетельствует содержание разработанных им программ по разным направлениям социальной сферы.

Деятельность Правительства КР по закреплению, защите и гарантированию прав и свобод человека и гражданина осуществляется в нескольких направлениях.

Правительство осуществляет разработку проектов законов о многих правах граждан, представление их Парламенту КР, отстаивание в нем необходимости их доведения до нужной кондиции, всестороннего и глубокого обсуждения и принятия, а затем обеспечение контроля за их соблюдением и исполнением. Надо сказать, что ныне большинство проектов законов о правах граждан разрабатывается и вносится в Парламент КР именно Правительством КР.

Следующим направлением деятельности Правительства в сфере охраны и гарантированности прав и свобод граждан является подготовка по поручению Президента КР и по собственной инициативе целевых комплексных программ, направленных на создание благоприятных условий для осуществления прав граждан, объединение усилий государственных и общественных структур в этом направлении, сокращение допускаемых нарушений и устранение встречающихся препятствий на пути их реализации.

Произошедшие за последний год социально-политические события в Кыргызстане показали нас-

сколько эффективна или неэффективна работа высшего исполнительного органа государства при той или иной форме правления и его способность решать проблемы прав человека.

В общественном мнении сегодня существует ряд взглядов и идей относительно формы правления Кыргызстана в будущем и взаимодействия трех ветвей власти и роли и статуса Правительства. При этом высказываемые взгляды бывают диаметрально противоположны: от полной и безусловной поддержки президентской формы правления до полного ее отрицания и призыва к переходу к парламентской форме правления. Думается, при определении формы правления государства важно то, кем и как формируются ветви государственной власти, перед кем они несут ответственность, как они взаимодействуют друг с другом. Именно государственно-правовые механизмы и юридические процедуры такого взаимодействия обеспечивают гармоничное или наоборот, затрудненное функционирование в целом государственного аппарата. Основным отличием различных республиканских форм правления является способ избрания главы государства и политической ответственности правительства. Все другие признаки, в том числе и порядок назначения правительства, не является решающими, - считает В.Е.Чиркин.<sup>1</sup> Вследствие этого основным для политического режима и конституционно-правового механизма гарантий прав человека является закон о выборах: какие партии пройдут в Парламент и каков будет механизм формирования Правительства Республики.

Для реального демократизма сегодня необходимо совершенствовать законодательство о выборах в сторону большей свободы действия политических партий и поддержки государством их деятельности. Академик Сартаев С.С. применительно к Республике Казахстан, отмечает некоторые недостатки действующего Закона о выборах в РК, он приводит такой имер.<sup>2</sup> В ст. 28. «Право на проведение предвыборной агитации» закреплено: «Государство гарантирует кандидатам равное выделение средств для ютупления со своими программами в средствах ссовой информации. Каждому кандидату предоставляются средства на пятнадцатиминутное выступление по телевидению, десятиминутное выступление по радио, а также на публикацию в печатных цаниях двух

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве./ Государство и право. 1994 г. №1, с. 113.

<sup>2</sup> Сартаев С.С. К вопросу о совершенствовании формы шления РК. Бишкек.2011 .-с. 7.

статей в объеме не более 0,1 печатного ста. Политические партии, выдвинувшие партийные списки, вправе участвовать в политических дебатах на телевидении, организуемых Центральной зрительной комиссией, в устанавливаемом ею объеме времени».

Во-первых, гарантируемый государством объем гмени явно недостаточен для раскрытия программы ядидата, соответственно необходимо существенно гличить объем такого времени. Во-вторых, необходимо указать нижний предел объема времени, усанавливаемый ЦИКом для политических дебатов. Тактика проведения выборов показывает, что ЦИК еднанмерно ужесточает требования и сокращает гмя для политических дебатов, что явно противоречит принципам избирательного права и лишает зрителей полной и достоверной информации о стельности политической партии.

Как известно, народ судит об эффективности зй государственной машины по слаженности йствий правительства. Вопросы выбора формы авления - это вопрос о том, кто отвечает за стельность правительства. При парламентаризме за стельность правительства отвечает парламент, при езиденциализме - президент. Возможен и третий шант, когда оба органа и президент, и парламент отвечают за действия правительства.

Анализ особенностей президентской формы завления, к примеру, в Казахстане показывает, что Казахстанская президентская модель не укладывается рамки существующих «идеальных» моделей – президентской, полупрезидентской и парламентарной. Так, обращение к нормам Конституции РК называет, что Казахстан нельзя отнести к классической президентской республике, примером которой шется США. В частности, формальная возможность подотчетности Правительства перед Парламентом (п. 6 ст. 57 Конституции РК), право Президента распустить Парламент (ст.63 Конституции РК) не позволяют определить Казахстан как президентскую республику.<sup>3</sup>

С другой стороны, прямые, всеобщие выборы Президента Кыргызстана, его весомые и реальные таомочия по прежним Конституциям, прежде всего, в формировании Правительства, в отношениях с другими государственными органами показывали невозможность классификации Кыргызской Республики как парламентской республики. В отдельных чертах конституционная модель правления напоминала полупрезидентскую республику Франции, но так как Президент КР имел более реальные полномочия, чем глава Франции, можно согласиться с мнением профессора Мукамбаевой Г.А. о том, что в Кыргызстане была установлена президентская республика с некоторой модификацией.<sup>4</sup>

Касааясь вопроса об установлении ныне в Кыргызской Республике парламентской системы правления, отметим, что объективные причины для вве-

дения такой формы правления сегодня существуют. На сегодня в Кыргызстане построена многопартийная система, расширена численность Парламента КР до 120 человек по партийным спискам, правительство предлагается формировать с учетом мнения парламентского большинства. В новой Конституции 2010 г. ст.70 определяется статус фракций. «Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов.

Казахстанский ученый Б. А. Майлыбаев отмечает, что с точки зрения демократической перспективы развития наиболее оптимальна парламентарная форма правления и приводит традиционно выделяемые преимущества парламентарной модели, которые заключаются в следующем: у государств с парламентарной моделью ниже уровень инфляции, сбалансированный бюджет, устойчивее национальная валюта; выше политическая стабильность, устойчивее эволюционный характер развития.<sup>5</sup>

Для сравнения можно обратить внимание на следующие характеристики:

- многие государства с президентской формой правления, а это почти все страны Южной Америки, большинство стран Азии и Африки, отличаются политической и экономической нестабильностью, дефицитом торгового и платежного баланса, возрастающим государственным долгом, инфляцией, отрицательным сальдо миграции, прогрессирующей коррупцией;
- власть достается руководству победившей партии, профессиональным политикам (при президентской республике власть иногда достается и «непрофессионалам» - например, Картер в США);
- налаживается конструктивное политическое взаимодействие: официальному Кабинету противостоит «теневой» (президентская модель снижает роль политических партий, которые играют при ней в основном функции «клубов избирателей»);
- ни в одной парламентарной республике нет авторитарного политического режима – исключительно-демократические, что является главным условием для реализации прав человека, (среди президентских республик существует только одна
  - - единственная демократическая - США).
  - Вместе с тем для постсоветского общества в транзитный период одностороннее усиление Парламента представляет определенную опасность. По мнению российского исследователя А.Н. Медушевского, «в эпохи ускоренной модернизации оно приводило к неуправляемости, правительственным кризисам и невозможности принятия быстрых политических решений. Примером может служить IV республика во Франции, выход из кризиса которой был найден лишь в Конституции V республики де Голля, ставшей моделью Российской конституции».<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Айтхожин К.К. Конституционная модель президентской формы правления: проблемы совершенствования, нкек. 2003, с.27.

<sup>4</sup> Мукамбаева Г.А. Государство и право Кыргызстана. Бишкек. 1998г., с.218.

<sup>5</sup> Майлыбаев Б.А. Становление и эволюция института Президента РК. Алматы. 2009г., с. 19.

<sup>6</sup> Медушевский А.Н.

По его мнению, в настоящее время сходный кризис разворачивается в Италии, где также раздаются призывы преодолеть перманентные парламентские кризисы и господство политических партий с помощью введения сильной исполнительной власти. Даже такие парламентские системы, для которых характерно всевластие парламента, как Великобритания и Германия, наделяют главу исполнительной власти (премьер-министра или канцлера) чрезвычайно большими полномочиями и дают правительству противовес законодательной власти в виде права роспуска парламента и объявления повторных выборов. В этой связи американский ученый Л. Фридман отмечает: «Британия движется к персонализму в сфере лидерства премьер-министра».<sup>7</sup>

На наш взгляд, сегодня современные политические реалии таковы, что наступило время перехода от президентской республики к парламентско-президентской, и в долгосрочной перспективе к парламентской. Однако такое направление должно осуществляться постепенным законодательным путем, путем создания юридической и политической базы, воспитания либерально-демократических парламентских традиций политической игры, соответствующей политической культуры, и, прежде всего, повышения уровня социально-экономического развития общества, развития государственно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека.

Анализ проводимых политических преобразований не дает нам возможность прогнозировать, что Кыргызстан находится на пути перехода к парламентской форме правления. Становление парламентской республики связывается нами с окончанием транзитного времени или переходного периода для Кыргызстана.

Опыт показывает, что с точки зрения своих конституционных институтов демократии действуют эффективно при соблюдении двух условий: существования сильной исполнительной власти и возможности чередования у власти различных политических сил. Немногие конституции позволяют достичь такого результата.

При президентском режиме чередование у власти обычно становится сложным под предлогом необходимости в сильной исполнительной власти. Когда демократия в стране не является древней традицией, сосредоточение власти в руках одного человека может привести к предоставлению льгот определенным группам населения и к раздроблению оппозиции, так как каждый руководитель политической фракции сам желает стать президентом.

Запрет второго президентского срока - неэффективная мера, которая на деле приводит к нарушению политической преемственности и способствует возникновению единственной или господствующей партии (что произошло, например, в Мексике). Наконец, конфликт между исполнительной властью и парламентом всегда протекает скрыто, и обычно завершается подчинением парламента Президенту. Эти недостатки усиливаются, когда избирательная систе-

ма стимулирует разъединение, граждане фактически лишены возможности выбрать главу государства.

Как показывает опыт, большинство президентских режимов (в Африке и в Латинской Америке) сталкиваются с серьезными трудностями. Соединенные Штаты представляют исключение в силу существования двухпартийной системы, которая является результатом долговременной практики и продолжает свое существование за счет голосования в один тур на основе мажоритарной системы, начиная с местного уровня.

Полупрезидентский режим правления по образцу Франции представляет собой крайность. В этом случае возникает риск конфликта между Президентом и Собранием с того момента, когда президентское большинство и парламентское большинство не совпадают. Существует опасность паралича правительства и кризиса конституционных институтов, так как исполнительная власть неразделима.

Остается вариант парламентского строя. Если избирательная система порождает, с одной стороны, сплоченное большинство в парламенте, а, с другой стороны, сильную парламентскую оппозицию, то тем самым наличествуют два условия, определяющие эффективное функционирование конституционных институтов: действенная исполнительная власть (как в Великобритании) и наличие оппозиции, всегда готовой взять власть на следующих выборах, если граждане недовольны существующим правительством. В этом случае политическая стабильность гарантируется на основе возможности смены политических сил у власти. Угроза личной власти устраняется, так как большинство в парламенте может сменить и своего лидера, и премьер-министра. Преемственность обеспечивается наличием правящей партии, опирающейся на места в парламенте, а не на популярную в народе личность.

Таким образом, на основе анализа и опыта можно прийти к выводу, что политический строй, который лучше всего гарантирует сильную исполнительную власть и возможность смены политического руководства, - это парламентская система на основе поименного голосования в один тур.

Когда какая-либо страна сталкивается с неудачным опытом применения парламентской демократии, даже если возникающие проблемы вызваны иными причинами (Чили в начале века и Франция в период Четвертой республики), установление президентского режима встречается с меньшим сопротивлением в политическом плане. С целью ограничить риск конфликта между двумя источниками законной власти, благоразумно проводить президентские выборы и выборы в законодательные органы одновременно (выборы в парламент проводятся по мажоритарной системе в один тур, а при выборах президента во втором туре остаются только два кандидата).

Важность закона о выборах обычно недооценивается. Система выборов с пропорциональным представительством, даже когда она применяется в небольших масштабах, всегда менее эффективна и более опасна. В действительности она ведет к непрочным коалициям, формирующимся после выборов в

<sup>7</sup> Фридман Л.

кулуарах парламента. Довод о том, что система выборов с пропорциональным представительством является более демократичной, так как- де позволяет более точно отразить расстановку сил в обществе, не является убедительным: выборы - это не опрос общественного мнения, голосование с целью выбора руководителей. Иначе говоря, в демократической системе только партии, получившие значительную поддержку со стороны народа, могут законно претендовать на управление страной. Идеологический плюрализм не подразумевает необходимости в партиях, представляющих интересы экстремистов или небольших групп. Само существование таких партий оправдывается их надеждой стать партиями, отражающими интересы широких слоев. Следовательно, нельзя критиковать закон о выборах, который требует от них доказательств способности делать это.

Напротив, системы выборов с пропорциональным представительством могут дать возможность политическим партиям, представляющим интересы меньшинства, законным путем прийти к власти, нарушив соглашение о коалиции, что порой заканчивается драматично (Германия Веймарского периода или Чили при Альенде). Использование системы поименного голосования в один тур побуждает избирателей сразу и ответственно подойти к своему голосованию. В результате правые и левые партии стремятся к центру, что позволяет избежать крайностей и отстранить экстремистские партии от управления

общественными делами. Мажоритарное голосование в два тура ведет к формированию четырех-партийной структуры и к появлению на политической арене коммунистической партии, достаточно мощной, чтобы влиять на левые силы, особенно когда Ёна контролируют профсоюзы.

Наконец, чтобы завершить анализ, система конституционных институтов должна определять пределы полномочий законодательной и исполнительной властей и давать гарантии защиты от опасности анархических отклонений от демократической линии (и, следовательно, от государственных переворотов). Техническое решение заключается, с одной стороны, во включении основополагающих принципов в конституцию, соблюдение которой в юридическом плане гарантируется конституционным судом, и, с другой стороны, в создании верховного поста, не наделенного исполнительной властью, который может занимать избираемый народом президент или конституционный монарх (как в Испании или в Японии). Президент или монарх символизируют в данном случае национальное единство, находятся вне избирательной борьбы и к их услугам можно прибегать во время тяжелых национальных кризисов. При такой ситуации президент должен избираться большим, чем в рассмотренных ранее примерах, процентом избирателей на период, превосходящий срок полномочий парламента, а его кандидатура может выдвигаться на повторный срок.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Бейшенбиев Э.Ж.**