

УДК 342.51

**ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
И ПРЕЗИДЕНТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ**

Н. Т. Шерипов

*Государственная служба миграции
при Правительстве Кыргызской Республики*

Поступила в редакцию 1 марта 2018 г.

Аннотация: в настоящей статье системно рассматриваются правовые аспекты взаимодействия Президента и Правительства Кыргызской Республики. В итоге комплексного анализа предлагается ряд организационных и правовых мер по совершенствованию взаимодействия Президента и Правительства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: правовые аспекты, президент, правительство, формирование и отставка правительства, полномочия, правовое регулирование взаимодействия.

Abstract: in this article systematically discusses the legal aspects of the interaction between the President and the Government of the Kyrgyz Republic. As a result of the complex analysis suggests a number of organizational and legal measures to improve the interaction between the President and the Government of the Kyrgyz Republic.

Key words: legal aspects, the president, the government, the formation and resignation of the government, authorities, legal regulation of interaction.

Правовое положение и место Правительства Кыргызской Республики в системе органов власти определено принципом разделения властей, сформулированным в ст. 3 Конституции КР. Правительство осуществляет государственную власть наравне с Президентом КР, Жогорку Кенешем и судами, а в соответствии со ст. 83 Конституции КР¹ осуществляет конкретно исполнительную власть в Кыргызской Республике.

Согласно принципу разделения властей, органы законодательной, исполнительной и судебной властей самостоятельны, что, естественно, предполагает невмешательство в деятельность каждой власти со стороны двух других.

Принятая в Кыргызстане в 2010 г. парламентско-президентская форма правления предусматривает построение определенного баланса между ветвями власти, а также наличие у президента прямых полномочий в обеспечении национальной безопасности и в содействии обеспечению политической стабильности в стране, предоставляя президенту так называемые функции «арбитра» в политическом процессе. Наделение президента полномочиями главнокомандующего Вооруженными силами КР

¹ См.: Конституция Кыргызской Республики : принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. (в ред. Закона КР от 28.12.2016) // Эркин-Тоо. 2010. № 61.

определяет его как главное ответственное лицо в обеспечении национальной безопасности страны².

Правительство – это коллегиальный орган общей компетенции, издающий от своего имени административно-правовые акты и являющийся одним из основных институтов управления государственными делами³. Правительство Кыргызской Республики представляет собой особую структуру государства – орган государственной власти, который призван, с одной стороны, воспринимать потребности, интересы и цели общества, адекватно их закреплять в своих правовых актах и содержании организационной деятельности, а с другой – рационально и законно управлять общественными процессами, придавать им целостность, организованность, динамику и эффективность. Конституционным законом «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 г.⁴ подтверждено и развито положение Конституции КР об актуальности единой системы исполнительной власти в КР и роли в ней Правительства КР.

Государство перешло на парламентско-президентскую форму правления, до этого времени форма правления в Кыргызской Республике менялась от парламентской к полупарламентской, а также к президентской форме правления. Однако эти перемены сопровождались нестабильностью в обществе в политическом отношении. Узурпация государственной власти отдельными лицами и группировками привела к двум революциям 2005 и 2010 гг., на основании которых Конституция КР претерпела многочисленные изменения вплоть до принятия новых редакций.

В КР как в парламентско-президентской республике в соответствии с Конституцией полномочия главы государства в качестве главы исполнительной власти не предусмотрены. Согласно ст. 64 Конституции КР⁵, «президент назначает и освобождает от должности членов правительства, руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей». Утверждает же программу деятельности правительства, определяет структуру и состав правительства, за исключением вышеупомянутых членов, Жогорку Кенеш. Он же выдвигает кандидата на должность премьер-министра.

Степень президентского контроля над всем аппаратом исполнительной власти, как показывает практика многих стран, зависит от модели правления и от объема полномочий президента в назначении и увольнении министров и других высокопоставленных правительственных деятелей. Порядок назначения на должность и смещение с должности высших

² См.: Матисакова З. У. Становление и развитие теоретико-правовых основ конституционализма в Кыргызской Республике : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ош, 2009. С. 16.

³ См.: Рыскулов И. А. Конституционные основы организации и деятельности правительства // Вестник КМЮА. 2010. № 2. С. 53.

⁴ См.: О Правительстве Кыргызской Республики : Конституционный закон КР от 18 июня 2012 г. № 85 // Эркин-Тоо. 2012. № 57.

⁵ См.: Конституция Кыргызской Республики.

должностных лиц правительства в Кыргызской Республике соответствует парламентской модели правления.

С принятием Конституции КР 2010 г. страна преодолела суперпрезидентскую форму правления и находится в настоящее время на парламентско-президентской форме правления, что является пока единственным атрибутом парламентской формы правления на центрально-азиатском пространстве.

Правительство формируется за счет созданной коалиции, в которую входят политические партии, составляющие Жогорку Кенеш КР. Президент КР передает мандат одной политической партии, которая будет вести переговоры с другими политическими партиями о создании политического альянса в виде коалиции большинства, из которого сформируется Правительство во главе с премьер-министром, а также избирается торага (спикер) Жогорку Кенеша КР.

Если по результатам выборов ни одна из политических партий не получает более половины депутатских мандатов, президент предлагает одной из фракций в течение 25 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Кандидат на должность премьер-министра до истечения вышеуказанного срока вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав правительства.

Утрата коалицией фракций статуса парламентского большинства влечет за собой отставку правительства и формирование его нового состава в порядке и сроки, предусмотренные Конституцией. До формирования нового состава правительства премьер-министр и члены правительства продолжают исполнять свои обязанности.

Премьер-министр, правительство или отдельный член правительства вправе подать прошение об отставке. Отставка принимается или отклоняется президентом. Принятие отставки премьер-министра влечет за собой отставку правительства.

Член правительства, за исключением членов правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, может быть освобожден от занимаемой должности по представлению премьер-министра. В случае если в течение пяти рабочих дней после получения указанного представления президент не издает указа об освобождении члена правительства от занимаемой должности, премьер-министр после консультации с лидерами фракций парламентского большинства вправе освободить члена правительства от занимаемой должности своим решением.

В случае отставки либо освобождения от должности члена правительства премьер-министр в течение пяти рабочих дней вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру на вакантную должность. Одобренный Жогорку Кенешем кандидат назначается президентом на соответствующую должность члена правительства. В случае если в течение трех рабочих дней со дня получения решения Жогорку Кенеша об одобрении кандидатуры прези-

дент не издает указа о назначении члена правительства, он считается назначенным.

На сегодняшний день полномочия Президента КР в отношениях с исполнительной ветвью власти, можно сказать, имеют узкий характер, однако это совсем не соответствует действительности. Президент КР в практической жизни приглашает не только премьер-министра, но и министров для получения отчетов о ходе работы правительства в течение всего года.

Правительство вправе рассматривать предложения президента по вопросам, отнесенным законодательством КР к компетенции правительства.

Однако это может быть один из нюансов парламентской формы правления, но при избрании и назначении Премьер-министра КР Президент КР уже не сможет использовать напрямую свои правовые рычаги воздействия на законодательную ветвь власти, а также оказывать прямое влияние на исполнительную ветвь власти, так как полномочия по осуществлению контроля и надзора над исполнительной ветвью власти принадлежат законодательной ветви власти. Дальнейшее развитие взаимоотношений Президента КР с исполнительной ветвью власти и его ответственность зависит от государственного и конституционного развития КР.

Таким образом, взаимодействуя со всеми ветвями власти, Президент КР имеет тесные контакты с исполнительной властью. Объем его полномочий по отношению к ней, а также широко распространенная практика решения Президентом конкретных управленческих вопросов вытекает из его функций по определению основных направлений внешней политики и национальной безопасности, обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов. На сегодняшний день полномочия Президента Кыргызской Республики в отношениях с исполнительной ветвью власти, можно сказать, имеют определенный характер.

В соответствии с Конституцией 2010 г. Президент КР не будет вмешиваться в оперативную деятельность правительства, а также в кадровую политику премьер-министра. Согласно ст. 89 Конституции КР, персональную ответственность за деятельность Правительства КР перед Жогорку Кенешем несет премьер-министр. Президент не ответствен за действия правительства и остается надпартийной фигурой, гарантом правопорядка, олицетворением незыблемости конституционного строя.

Конституционно-правовой статус правительства, согласно новой Конституции, принятой на всеобщем референдуме 27 июня 2010 г., сильно изменился: правительство приобрело больше самостоятельности, в первую очередь от президента, и расширило круг своих полномочий.

Для того чтобы лучше понять, насколько изменился статус правительства и его взаимоотношения с президентом, вспомним некоторые положения редакции Конституции 2007 г., в соответствии с которыми:

– Правительство КР несло ответственность за свои действия перед Президентом КР;

– Президент КР мог в любое время отправить в отставку в целом правительство, а также отдельного члена правительства;

– при выражении вотума недоверия Жогорку Кенешем Правительству КР конечное решение по его отставке принимал Президент КР, а не Жогорку Кенеш;

– Президент КР мог приостанавливать акты Правительства КР;

– Президент КР мог председательствовать на заседаниях Правительства КР.

Анализируя сказанное, можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане до 2010 г. главой исполнительной власти, по существу, являлся не премьер-министр, а президент; правительство при этом не имело реальной самостоятельности. Президентская администрация правила страной, а кабинету министров приходилось отвечать за последствия такого правления. Таким образом нарушался принцип разделения властей, суть которого заключается в сдерживании друг друга от злоупотреблений, но никак не в абсолютной зависимости одной ветви власти от другой. По сути, до 2010 г. все решения в стране принимались в Администрации Президента, а ответственность несло Правительство КР, становясь при случае неким «мальчиком для битья»: в случае социально-экономических или политических кризисов виновным объявлялся премьер-министр и вместе с кабинетом министров отправлялся в отставку.

Создатели новой Конституции Кыргызской Республики попытались максимально исправить данное противоречие. Теперь же правительство получило реальные полномочия и всю полноту исполнительной власти. Перечислим некоторые из них.

1. Правительство несет ответственность только перед Жогорку Кенешем, а не перед президентом.

2. Правительство уходит в отставку только по инициативе Жогорку Кенеша.

3. Президент не может отменять или приостанавливать акты правительства.

4. На премьер-министра и его кабинет возлагается персональная ответственность за ситуацию в стране, социально-экономическое развитие и кадровую политику в сфере органов исполнительной власти.

В соответствии с новой Конституцией президент определяет внешнюю политику; более того, внешние полномочия Президент КР теперь осуществляет при участии законодательной и исполнительной власти.

По Конституции 2010 г. Президент КР не может непосредственно участвовать в финансовом, экономическом регулировании, а также вмешиваться в кадровую политику правительства. Но роль главы государства не надо недооценивать. Президент является символом государственной власти, арбитром, Верховным главнокомандующим. Чтобы глава государства мог занимать принципиальную позицию по отношению к действиям и решениям партии большинства, чтобы сохранить самостоятельность и не зависеть от различных политических сил, президент избирается путем всенародного голосования.

Правительство и парламентское большинство получают большие полномочия, и президент не может без повода вмешиваться в их деятельность. Но в спорных ситуациях именно ему предстоит выступить арбитром в урегулировании политических кризисов. Как арбитр между политическими силами, символ единства народа и власти, суверенитета и территориальной целостности Кыргызстана Президент должен стоять выше партийных предпочтений и симпатий.

С закреплением в Конституции 2010 г. самостоятельности Правительства КР отечественная модель разделения властей получила качественно иное развитие. Если ранее действовавшие редакции Конституции основные функции Президента КР в системе разделения властей с 1990 г. связывали с осуществлением общего руководства деятельностью правительства, то действующая Конституция провела разграничительную линию, отделив исполнительную власть от главы государства. В Конституции КР отсутствуют правовые нормы о подотчетности и об ответственности Правительства перед Президентом КР. Однако необходимо отметить, что сохранены институты назначения членов правительства президентом, принятие президентом решения об отставке правительства после выражения парламентом недоверия правительству, принятие или отклонение отставки членов правительства президентом.

Анализ конституционных и законодательных полномочий Президента КР позволяет сделать вывод, что многие из них либо непосредственно носят исполнительный характер (руководство внешней политикой, выполнение функций главнокомандующего Вооруженными силами и т. п.), либо в значительной степени приближены к исполнительной власти. В последнем случае президент оказывает влияние на формирование и отставку правительства, либо определяет содержание деятельности правительства, принимая решения в сфере исполнительной власти⁶.

На наш взгляд, в Кыргызстане в данное время функционирует парламентарно-президентская форма правления. Хотя некоторые эксперты и ученые считают Кыргызстан парламентской республикой. Но это спорное мнение. Поскольку в Кыргызстане президент избирается всенародно, он имеет свое конституционно очерченное влияние на формирование и отставку правительства, курирует внешнюю политику, принимает непосредственное участие в формировании судебного корпуса, назначает Генерального прокурора с согласия парламента и т. д. В то же время полномочия парламента и правительства республики достаточно широки, поэтому однозначно говорить о парламентской форме правления весьма дискусионно.

После апрельской революции 2010 г. и проведения конституционного референдума 27 июня 2010 г. Кыргызская Республика перешла из суперпрезидентской формы правления в парламентарно-президентскую.

⁶ См.: *Бокоев Ж. А., Укушев М. К. С. Президент Кыргызской Республики. Бишкек, 2013. С. 173.*

Следует особо отметить, что при существующей форме правления (парламентарно-президентская система) фигура Президента КР является сильной и эффективной если его курс поддерживает коалиция большинства, а также крепкая фракция в парламенте. Конечно же, в настоящее время усилению влияния нынешнего Президента КР С. Ш. Жээнбекова способствует фракция Социал-демократической партии Кыргызстана (СДПК), членом которой Президент КР состоял до вступления в должность. (Экс-президент КР А. Ш. Атамбаев до вступления в должность президента также был лидером политической партии СДПК с момента ее создания.)

26 октября 2016 г. официально распалась *пятая коалиция большинства*, в которую входили партии СДПК, «Кыргызстан», «Онугуу – Прогресс» и «Ата Мекен». Социал-демократы вышли из союза, заявив о внутренних разногласиях в коалиции. Из членов альянса поправки в Конституцию поддержали СДПК и «Кыргызстан», а «Ата Мекен» и «Онугуу–Прогресс» выступили против инициативы. Президент дал право на формирование нового правящего альянса фракции СДПК. Новая *шестая по счету коалиция парламентского большинства* была сформирована из фракций СДПК (38 депутатов), «Бир бол» (12 депутатов) и «Кыргызстан» (18 депутатов); на пост премьер-министра был предложен С. Жээнбеков. Таким образом, последняя правящая коалиция будет состоять из 68 депутатов. Председателем коалиции был избран И. Омуркулов. В парламентскую оппозицию вошли «Ата Мекен» (11 депутатов), «Онугуу–Прогресс» (13 депутатов) и «Республика – Ата Журт» (28 депутатов).

28 октября 2015 г. Президент КР А. Атамбаев подписал указ «Об отставке Правительства Кыргызской Республики». Согласно указу, в связи с началом деятельности Жогорку Кенеша КР нового VI созыва, прекращением полномочий Жогорку Кенеша КР прежнего созыва и, соответственно, с утратой статуса *четвертого парламентского большинства коалицией «За укрепление государственности»*, сформированной на основе коалиционного соглашения между фракциями «Социал-демократической партии Кыргызстана», «Ар-Намыс» и «Ата Мекен» Жогорку Кенеша КР от 31 марта 2014 г. в соответствии с Конституцией КР отправил в отставку Правительство КР.

29 октября 2015 г. Президент вручил СДПК мандат на формирование *пятой по счету коалиции большинства начиная с 2010 г.* А. Атамбаев провел встречу с лидером фракции Ч. Турсунбековым. Глава государства рекомендовал в ходе формирования коалиции большинства помнить, что главная задача всех ветвей власти – это безусловная реализация Национальной стратегии устойчивого развития КР до 2017 г. Для реализации задач этой государственной программы, по мнению Президента КР, необходимо эффективное и согласованное взаимодействие коалиции парламентского большинства с правительством, исключающее внесение несогласованных изменений в законопроекты кабинета, а также приня-

тие без согласования с правительством инициированных депутатами законов, в частности предполагающих дополнительные расходы бюджета⁷.

После избрания пятого созыва Жогорку Кенеша КР *первая коалиция* парламентского большинства в составе фракций «Ата-Журт», СДПК и «Республика» была создана по мандату президента Р. Отунбаевой фракцией «Республика» 15 декабря 2010 г. и имела 77 мандатов из 120. «Ата-Журт» – 28 мандатов, СДПК – 26 мандатов и «Республика» – 23 мандата. Кабинет министров возглавил кандидат от СДПК – Алмазбек Атамбаев. Было сформировано первое коалиционное большинство Жогорку Кенеша «Единство и развитие» из трех фракций: «Социал-демократическая партия Кыргызстана», «Республика», «Ата-Журт». Фракции «Ар-Намыс» и «Ата-Мекен» образовали парламентское меньшинство.

Вторая коалиция «Биримдик» создана фракцией СДПК сразу после президентских выборов 2011 г. Новая правящая коалиция парламентского большинства сформировалась только 12 февраля 2012 г. после длительных переговоров. В альянс с 92 голосами из 120 вошли 4 фракции: СДПК – 26, «Ар-Намыс» – 25, «Республика» – 23, «Ата Мекен» – 18. Премьер-министр – ставленник «Республики» Омурбек Бабанов. Фракция «Ата-Журт» образовала парламентское меньшинство. Президент мандат на формирование коалиции парламентского большинства вручил фракции СДПК.

Коалиция «Биримдик» распалась 22 августа 2012 г. после того, как фракции «Ар-Намыс» и «Ата Мекен» заявили о выходе из коалиции. 27 августа 2012 г. Президент Кыргызской Республики Алмазбек Атамбаев подписал Указ «О формировании в Жогорку Кенеше парламентской коалиции большинства». Согласно указу Президент мандат на формирование коалиции парламентского большинства вручил фракции СДПК.

3 сентября 2012 г. лидеры фракций СДПК, «Ар-Намыс» и «Ата Мекен» подписали коалиционное соглашение о создании *третьей по счету новой парламентской коалиции большинства* «Ырыс алды – ынтымак». Новым премьер-министром стал Жанторо Сатыбалдиев, выдвинутый фракцией СДПК. Президент мандат на формирование коалиции парламентского большинства вручил также фракции СДПК.

18 марта 2014 г. фракция «Ата Мекен» заявила о выходе из состава правящей коалиции, что автоматически привело к развалу альянса, отставке правительства и формированию нового кабинета. Президент КР подписал указ «О формировании в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики парламентской коалиции большинства». Это по счету *четвертая коалиция большинства*. В связи с утратой коалицией фракций «Ырыс алды – ынтымак» статуса парламентского большинства в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики в соответствии с Конституцией КР было предложено парламентской фракции Социал-демократической партии

⁷ Президент КР вручил мандат на формирование коалиции большинства. URL: <http://kg.mirtv.ru/news/49751>

Кыргызстана сформировать коалицию парламентского большинства и не позднее 11 апреля 2014 г. обеспечить выдвижение кандидата на должность премьер-министра КР, рассмотрение и утверждение ЖК КР программы, определение структуры и состава Правительства Кыргызской Республики.

Учитывая коррупционные риски, Президент КР поручил при формировании коалиции большинства определять в коалиционном соглашении состав только Правительства Кыргызской Республики, отказавшись от существующей практики распределения между фракциями должностей в административных ведомствах, других органах и организациях.

Конечно же, скорее всего учитывая бывшее членство в партии СДПК до вступления в должность, Президент Кыргызстана в новом шестом созыве парламента поручит формирование коалиции большинства в Жогорку Кенеше фракции СДПК (а она уже, в свою очередь, создаст новую коалицию большинства и новое правительство). Социал-демократическая партия Кыргызстана успешно выполняла эту роль и в более сложных условиях во времена пятого созыва, когда еще не имела статуса самой многочисленной фракции в парламенте.

Как мы видим из истории формирования Правительства КР с 2010 г. каждый раз при формировании нового правительства за исключением единичного случая президент вручал мандат на формирование коалиции большинства и соответственно мандат на формирование правительства одной фракции в ЖК КР – фракции СДПК.

Премьер-министр:

1) *дает согласие президенту на назначение глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях;*

2) *вносит в установленном порядке представления президенту об освобождении от должности членов правительства;*

3) *вносит в установленном порядке представления президенту об освобождении от должности лиц, назначаемых президентом.*

Президент КР как глава государства представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами. Данная конституционная норма означает, что глава государства определяет внешнеполитический курс КР. Определение этого курса есть результат сложного процесса взаимодействия различных ветвей государственной власти в порядке, указанном законом.

Руководство внешней политикой в существенной мере проводится через МИД КР. МИД КР является центральным органом исполнительной власти, осуществляющим госуправление в области отношений с иностранными государствами и международными организациями. МИД КР подведомственно Президенту КР по вопросам, закрепленным за Президентом КР Конституцией и законами КР. И в то же время необходимо от-

метить, что МИД является членом Правительства КР и подведомственно Правительству КР.

Одна из основных особенностей полномочий Правительства КР в отличие от Президента КР и ЖК КР – осуществление полномочий, предусмотренных Конституцией и законами.

Одной из основных функций правительства является реализация норм законов и указов Президента КР, контроль за их исполнением органами исполнительной власти и принятие соответствующих мер по устранению выявленных нарушений. Данная задача пронизывает деятельность правительства, предопределяет содержание и характер его полномочий, подзаконность его решений, и принятие их на основе и во исполнение Конституции, законов и указов президента.

Достаточно большое количество полномочий Президента КР касаются деятельности правительства и в целом органов исполнительной власти. Хотя президент не глава исполнительной власти, он сохраняет значительные рычаги воздействия на правительство путем назначений членов правительства и принятия их отставок. Президент КР как глава государства принимает также необходимые решения, обязательные для органов исполнительной власти.

В соответствии с Конституцией КР президент не вмешивается в текущую деятельность Правительства КР и кадровую политику премьер-министра. *Ответственность за деятельность Правительства КР перед парламентом несет Премьер-министр КР.*

В соответствии с законодательством следует учитывать необходимость взаимодействия полномочий Президента и Правительства КР. Согласно конституционным нормам президент и премьер-министр обладают эффективными властными компетенциями и являются, по сути, взаимодействующими друг с другом политико-правовыми институтами, осуществляющими президентскую и исполнительную власти.

По Конституции КР президент является главой государства, а правительство осуществляет исполнительную власть. В ст. 1 Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики» Правительство Кыргызской Республики характеризуется коллегиальным органом, возглавляющим единую систему органов исполнительной власти в КР и руководит их деятельностью.

Вместе с тем президент имеет значительные прерогативы в сфере исполнительной власти в целом и по отношению к правительству в частности. Так, *согласно конституционным нормам Президент КР в порядке, определяемом Конституцией, назначает премьер-министра и членов правительства; президент участвует в формировании правительства путем предложения одной из фракций в течение 25 рабочих дней сформировать парламентское большинство и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра; принимает отставку правительства; принимает отставку премьер-министра; принимает решение об отставке правительства в связи с выражением Жогорку Кенешем недоверия правительству в порядке, предусмотренном Конституци-*

ей; принимает решение об отставке правительства в связи с отказом Жогорку Кенеша в доверии правительству; назначает и освобождает от должности членов правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей; ведет переговоры и подписывает по согласованию с премьер-министром международные договоры; вправе передавать указанные полномочия премьер-министру, членам правительства и другим должностным лицам; назначает по согласованию с премьер-министром глав дипломатических представительств Кыргызской Республики в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств; освобождает по инициативе самого члена правительства или по предложению премьер-министра члена правительства; президент вправе выступать на заседаниях правительства.

Следует также отметить, что президент является главнокомандующим Вооруженными силами КР, определяет, назначает и смещает высший командный состав Вооруженных сил КР. Президент обеспечивает также осуществление полномочий государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, назначает и освобождает их руководителей и заместителей руководителей. И в то же время следует отметить, что Государственный комитет обороны и Государственный комитет национальной безопасности находятся в структуре правительства и их руководители являются членами правительства. Соответственно руководители ГКНБ и ГКО имеют двойное подчинение: они подотчетны и подотчетны как президенту, так и правительству.

В итоге необходимо отметить, что хотя в национальном законодательстве КР де-юре не сказано о том, что президент возглавляет исполнительную власть, но де-факто его полномочия в этой сфере являются значительными и немаловажными. Но такая правовая конструкция не означает, что Правительство КР несамостоятельно и является только тенью Президента КР. В пределах своей компетенции, установленной Конституцией КР и Конституционным законом «О правительстве», оно самостоятельно решает вопросы и несет ответственность за свои действия. Правительство КР возглавляет единую систему органов исполнительной власти и координирует их деятельность для четкого и согласованного функционирования. Оно издает свои нормативные правовые акты, не испрашивая разрешения Президента КР, самостоятельно строит свои отношения с Жогорку Кенешем и судебной системой.

Следует отметить, что в декабре 2016 г. прошел конституционный референдум, где граждане проголосовали за внесение изменений и дополнений в Конституцию КР 2010 г. В частности, были уточнены принципы взаимодействия ветвей государственной власти в целях повышения устойчивости парламентского большинства и, соответственно, исполнительной ветви власти:

1) придание устойчивости парламентской коалиции большинства за счет установления более четких правил выхода фракции из правящей коалиции;

2) усиление самостоятельности главы исполнительной власти в решении кадровых вопросов, в частности в отношении членов Правительства Кыргызской Республики и глав местных государственных администраций;

3) усиление роли правительства в решении вопросов финансового законодательства за счет установления права дачи согласия на принятие законов, предусматривающих финансирование расходов из бюджета или уменьшение доходов бюджета.

Принятие всенародным голосованием 27 июня 2010 г. Конституции Кыргызской Республики явилось важнейшим событием в новейшей истории Кыргызстана, которое коренным образом поменяло принципы построения и функционирования государственного устройства. Новый Основной закон позволяет в значительной степени препятствовать отчуждению власти от народа. Закрепляя плоды героических усилий народа в апреле 2010 г., Конституция не только впитала в себя собственный национальный опыт, но и восприняла во многих разделах высокие достижения демократического развития и государственного строительства развитых стран.

Конституционное совещание, которое после Апрельской народной революции 2010 г. разработало проект новой Конституции, решительно и смело избавляло ее от всего того, что в тот момент олицетворяло собой семейно-клановый режим. Разработчики стремились насытить Основной закон истинно демократическими и прогрессивными положениями, гармонизировать их с традиционными и оправдавшими себя в прошлом нормами.

Однако пятилетняя работа по новой Конституции депутатов V созыва Жогорку Кенеша и год работы депутатов VI созыва Жогорку Кенеша показали, что отдельные проблемы в конституционных положениях невозможно урегулировать без внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики. А нерешенность этих проблем становится препятствием на пути реализации прав и свобод человека, обеспечения устойчивого развития и безопасности Кыргызской Республики.

В последние шесть лет в мире произошли такие изменения, которые не могли быть учтены в традиционно детализированной Конституции Кыргызской Республики. Новые угрозы вызывают сегодня жаркие дискуссии по изменению основополагающих законов во многих странах мира, включая европейские государства с многовековыми демократическими устоями.

Предлагаемый проект закона «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» (далее – законопроект) был направлен на урегулирование указанных выше проблем, внесение соответствующих поправок в действующую Конституцию и учитывал накопленный за 2010–2016 гг. опыт функционирования государства и общества.

Шесть лет работы по новой Конституции показали, что в случае внесения некоторых уточнений она может обеспечивать сбалансированность государственного устройства.

Предлагаемые поправки практически не касались полномочий ветвей государственной власти. В целях устранения препятствий на пути повышения благополучия кыргызстанцев и устойчивого развития Кыргызской Республики были внесены лишь некоторые уточняющие положения, направленные на повышение устойчивости исполнительной ветви государственной власти.

Отдельные положения Конституции не обеспечивали самостоятельности и эффективности в работе исполнительной ветви государственной власти, а способ формирования местных государственных администраций противоречил самим принципам государственного строительства.

Исполнительная власть призвана быть наиболее мобильной и консолидированной на достижение единых целей. Однако действующая Конституция 2010 г. до 2017 г. не позволяла правительству быть единым и эффективным механизмом решения проблема страны. Исполнительная власть значительно была ослаблена отсутствием как четкой вертикали в своем выстраивании, так и конституционных рычагов замены министра, главы местной государственной администрации (акима), не справляющихся с возложенными на них обязанностями. Эта слабость усугублялась принятием парламентом законов, не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Для укрепления статуса правительства и его премьер-министра законопроект были внесены нормы о невозможности без согласия правительства принимать законы, влекущие дополнительные расходы государства (поправки в ч. 3 ст. 80 и ч. 2 ст. 81). Если же подобные законы будут приняты, то они могут быть возвращены президентом для повторного рассмотрения по просьбе премьер-министра.

Изменения в ст. 72 Конституции призваны укрепить статус премьер-министра и вице-премьер-министра, а также создать условия для использования в работе Жогорку Кенеша опыта, накопленного депутатом на службе в исполнительной власти. Сочетание работы в правительстве с деятельностью депутата придаст значительный импульс повышению эффективности и координации двух ветвей власти. Если депутат будет иметь возможность совмещать свою депутатскую деятельность с работой на ответственных должностях в правительстве без утраты депутатского мандата, то независимость правительства повысится многократно.

Повышению автономности правительства призваны содействовать также нормы о праве премьер-министра поставить перед Жогорку Кенешем вопрос о доверии в любое время, а не один раз в год (ч. 1 ст. 86). Кроме того, поправки в ч. 5 ст. 87 и п. 7 ст. 89 Конституции дают премьер-министру возможность оперативно решать кадровые вопросы в составе правительства и местных государственных администрациях. Предоставление премьер-министру права ставить вопрос об освобождении члена правительства, которое, по существу, не может быть отклонено, а

также право назначать глав местных государственных администраций без участия третьих лиц усилит мобильность исполнительной власти и позволит отойти от местечковости и трайбализма при организации местной власти. Все элементы исполнительной власти должны быть четко соподчинены одному центру принятия решений – правительству и его главе.

*Государственная служба миграции
при Правительстве Кыргызской Респу-
блики*

*Шерипов Н. Т., доктор юридических
наук, профессор, статс-секретарь
E-mail: Sheripov-kg@mail.ru
Тел.: 0-557-22-77-47; 0-312-30-02-32*

*State Migration Service under the Go-
vernment of the Kyrgyz Republic*

*Sheripov N.T., Doctor of Law, Professor,
State Secretary
E-mail: Sheripov-kg@mail.ru
Tel.: 0-557-22-77-47; 0-312-30-02-32*