

УДК 342.228

https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/19

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

©Аманалиев У. О., ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-код: 9833-2091, д-р юрид. наук,
Академия государственного управления при президенте Кыргызской Республики,
г. Бишкек, Кыргызстан, aurmato@mail.ru

FORM OF GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC: THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH

©Amanaliyev U., ORCID: 0000-0002-7438-8752, SPIN-code: 9833-2091, Dr. habil.,
Academy of Public Administration Under the President of the Kyrgyz
Republic, Bishkek, Kyrgyzstan, aurmato@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены и проанализированы различные мнения о форме государственного правления. В статье исследуются причины принятия президентской формы правления в Кыргызской Республике, отмечаются недостатки формы государственного правления в Конституции Кыргызской Республики 2010 года.

Abstract. Various opinions about the form of state government are considered and analyzed. The article examines the reasons for the adoption of the presidential form of government in the Kyrgyz Republic, notes the shortcomings of the form of state government in the 2010 Constitution of the Kyrgyz Republic.

Ключевые слова: народ, государство, референдум, Конституция, форма правления, Президент, республика.

Keywords: people, state, referendum, Constitution, form of government, President, republic.

Форма правления является государственно-правовой категорией. Это один из элементов формы государства. Понятия формы правления упоминаются в литературе по-разному. Первые исследования по этой категории понятий были опубликованы в трудах философов. Первоначально она была выдвинута французским мыслителем Жаном Боденом, ведущим заочный спор с Николой Макиавелли. Данный спор восходит к работе Ж. Бодена «Метод легкого познания истории» [1] и был основан на анализе политической формы Рима, которую каждый ученый трактовал исходя из своих представлений.

Многие известнейшие мыслители приводили именно Древний Рим в качестве довода для доказательства своих взглядов. Не стали исключением и рассматриваемые нами авторы. Макиавелли в своих работах «Государь» [2] и «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия» [3] очень часто обращается к наследию Рима, дабы доказать возможность существования четвертой – смешанной формы правления. Жан Боден в указанной работе также апеллировал к эпохе Древнего Рима, но уже для доказательства обратного – отсутствия или невозможности существования такой формы. Критикуя взгляды предыдущих мыслителей, писал: «это мнение разделяли Дионисий и Цицерон, затем его поддержали Макиавелли, Контарини, Т. Мор, Джаримберто, Мануций. Мы должны опровергнуть их в споре, так как предмет этого спора является краеугольным камнем в понимании истории

государства» [1, с. 157].

Ж. Боден первым поставил вопрос о сообразности различения форм на «плохие» и «хорошие», чем подтолкнул политическую мысль к распутыванию узла запутанного еще Аристотелем в своей классификации форм государственного правления. С высоты современной политической науки, можно сказать, что спор между Н. Макиавелли и Ж. Боденом идет не по существу, поскольку Н. Макиавелли говорит о понятии как таковом, тогда еще не сформировавшемся, о форме правления, как мы понимаем ее сейчас, или даже о политическом режиме или политической системе. В то время как Ж. Боден сосредоточен исключительно на подходе к форме правления, который подразумевает принадлежность верховной власти в государстве кому-либо.

Н. Макиавелли — республиканец, написавший «Государя», отдавал приоритет методам, методами управления пронизаны все его труды, и, вероятно, для него не имело принципиального значения, кому принадлежит верховная власть, потому что успех зависит от организации управления. Идея смешанной формы государственного правления, сквозь призму его понимания политики — прототип идеи разделения властей, высказанной гораздо позже. Такой подход ставит только вопрос о наилучшей организации управления, т. е. наилучшей форме.

Согласно Ж. Бодену, принадлежность верховной власти напрямую определяет все остальное и только в рамках данной позиции можно ставить вопрос о наилучшей форме, при этом вопрос организации правления сохраняется, но отодвигается на второй план. Рассматриваемый нами спор может быть также рассмотрен в рамках вечного спора теории и практики. Теория представлена Ж. Боденом, старавшимся разобраться в сути вещей и лишь после строить отношения государства и общества, а сторону практики представляет Н. Макиавелли, который видит удачные практические решения, которые и хочет воплотить в жизнь [4, с. 1705–1709]. Разграничение двух, указанных выше понятий, имеет большую значимость для сущностного анализа государства. По существу, мы имеем дело с двумя понятиями, которые слиты в одно, при этом, как правило, рассматривается лишь одна часть данной смеси. Даже если мы занимаем позицию, согласно которой в современной практике нам не требуется определять, кому принадлежит реальная верховная власть, нельзя исключать потенциальную возможность изменения текущей ситуации. Тем более если мы стоим на противоположенной позиции, то путать реальную конфигурацию власти и организацию управления просто недопустимо. Таким образом, форма правления сейчас это: организация институтов управления государством; институт верховной власти в государстве.

А как устроена форма правления в Кыргызской Республике? Каким было форма правления до принятия действующей Конституции?

Согласно действующей Конституции, наша страна имеет республиканскую форму правления. В настоящее время в мире насчитывается более двухсот государств, подавляющее большинство которых составляют страны с республиканской формой правления. При этом способов организации публичной власти существует множество, что в конечном итоге создает определенные трудности при классификации стран с республиканской формой правления на отдельные виды.

Республика как форма правления (от лат. *respublica* — общественное дело), в отличие от монархии, предполагает участие народа в регулировании процессов, происходящих в государстве, начиная с образования органов публичной власти и заканчивая ответственностью последних перед избирателями. Существенным признаком республики является выборный способ формирования главы государства. Хотя различие между

монархией и республикой по критериям выборности, коллегиальности, краткосрочности, подотчетности весьма условно [5, с. 60].

К числу иных признаков, характеризующих республиканскую форму правления, как правило, относят следующие:

- народ признается единственным источником власти, который принимает участие в управлении делами государства напрямую (непосредственная демократия) или же делегирует полномочия избираемым органам публичной власти (представительная демократия);

- срок правления органов государственной власти ограничен;

- органы государственной власти несут юридическую и политическую ответственность за недобросовестное осуществление своих полномочий.

Несмотря на наличие общих признаков, республики традиционно классифицируются на президентские и парламентские. В качестве самостоятельного вида наряду с указанными иногда выделяют смешанные (полупрезидентские) республики [6, с. 592]

В юридической науке встречаются и иные классификации. Так, В. С. Нерсесянц выделяет два вида республик — президентскую и парламентскую, которые представляют собой различные варианты реализации принципа разделения властей в государстве.

А. С. Автономов классифицирует все республики на парламентские, президентские (дуалистические), республики со смешанной формой правления (полупрезидентские) и монархические [7, с. 252–256].

М. В. Баглай различает парламентские, президентские и полупрезидентские республики [7, с. 141].

В. Е. Чиркин наряду с президентской и парламентской формой правления называет полупрезидентско-полупарламентскую, суперпрезидентскую, президентско-монархическую и милитарно-президентскую [8, с. 134].

Такое многообразие модификаций республиканской формы правления объясняется, по нашему мнению, следующими обстоятельствами.

Во-первых, заимствование различных признаков одного вида республиканской формы правления другим приводит к появлению новой вариации. В частности, М. В. Баглай выделяет парламентско-президентскую республику, которая близка к полупрезидентской, но отличается от нее более значительной ролью парламента, в том числе и при формировании правительства [7, с. 141].

Во-вторых, отсутствие четко выработанных критериев классификации республиканской формы правления не позволяет провести их систематизацию. Поэтому зачастую возникают ситуации, когда одно и то же государство может быть отнесено к различным видам республики или, наоборот, вообще весьма затруднительно определить форму правления (например, до сих пор нельзя однозначно установить, к какому виду республиканской формы правления относится отечественный вариант организации государства).

Таким образом, подобное обилие вариаций республиканской формы правления позволяет прийти к выводу, что основными, классическими модификациями являются парламентская республика и президентская республика, остальные же выступают теми или иными их разновидностями.

Классической президентской республикой в настоящее время считаются США. Президентская республика характеризуется:

- внепарламентским способом избрания президента (путем прямых или косвенных

выборов);

- совмещением президентом функций главы государства и главы правительства (исполнительной власти). Президент самостоятельно формирует правительство;

- внепарламентской ответственностью правительства (правительство подотчетно только президенту);

- наличием принципа разделения властей, в основе которого лежит система сдержек и противовесов.

К числу парламентских республик относятся Германия, Италия, Австрия, Греция и др. Отличительными признаками парламентской республики считаются следующие:

- президент избирается парламентским путем (парламентом непосредственно или органом, образуемым на парламентской основе);

- правительство формируется парламентом и перед ним же несет ответственность;

- премьер-министром (главой правительства) является, как правило, лидер партии, победившей на парламентских выборах, и в дальнейшем состав правительства зависит от парламентского большинства;

- функционирует институт контрассигнации актов главы республики.

Поэтому, если опираться на признаки, предусмотренные в президентской и парламентской формах правления, согласно действующей Конституции формой правления в Кыргызской Республике, несомненно, является президентская форма правления.

Если рассматривать наше государство в форме республиканского правления, то единственным источником власти является «народ». 5 октября 2020 года этот «народ» провел акцию протеста с требованием признать незаконными прошедшие в стране парламентские выборы. В рамках акции протеста являющийся на то время Президентом КР С. Ш. Жээнбеков подал в отставку 15 октября, объяснив свое решение тем, что «не хочет оставаться в истории Кыргызстана кровавым президентом» (<https://goo.su/LUXYqPo>). В этот же день исполняющим обязанности Президента стал С. Н. Жапаров.

10 декабря 2020 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял Закон Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики». Данный закон был принят в целях реализации Конституционной нормы, свободного выражения воли народа Кыргызстана, который является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике.

Согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики» на всей территории Кыргызской Республики на воскресенье, 10 января 2021 года назначен референдум. В бюллетень для голосования включен вопрос в следующей формулировке: «Какую форму правления Кыргызской Республики Вы поддерживаете: президентская республика; парламентская республика; против всех вариантов».

10 января 2021 года на всей территории Кыргызской Республики проведен референдум по определению формы правления Кыргызской Республики. 20 января 2021 года, на заседании Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов КР утвержден протокол о результатах референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики 10 января 2021 года. Согласно утвержденному протоколу:

- общее число граждан, включенных в списки участников референдума — 3 563 574;

- число участников референдума, принявших участие в голосовании — 1 394 218 или

39,12% от общего числа граждан, включенных в списки участников референдума;

- число участников референдума, поддержавших вариант «президентская республика» — 1136155 или 81,49% от числа участников референдума, принявших участие в голосовании;

- число участников референдума, поддержавших вариант «парламентская республика» — 152081 или 10,91% от числа участников референдума, принявших участие в голосовании;

- число граждан поддержавших вариант «против всех вариантов» — 62 265 или 4,47% от числа участников референдума, принявших участие в голосовании (<https://kabar.kg/news/>).

В соответствии со ст. 37 конституционного Закона КР «О референдуме КР» и ст. 7, 18 Закона КР «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и проведению референдумов», Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР постановила признать состоявшимся референдум (всенародное голосование) по определению формы правления КР в соответствии с Законом КР «О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления КР.

ЦИК признала вариант «президентская республика» вынесенного вопроса на референдум (всенародное голосование), согласно Закону КР «О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления КР», принятым референдумом (всенародным голосованием) 10 января 2021 года.

Определив, какая форма правления нужна, источник власти «Народ» отметил, что необходимо принять Конституцию, которая является основным законом государства. Так, 12 марта 2021 года принят Закон Кыргызской Республики о назначении референдума (общественного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики №31 «О Конституции Кыргызской Республики». В соответствии со статьей 1 настоящего Закона на воскресенье, 11 апреля 2021 года, на всей территории Кыргызской Республики назначен референдум (общественное голосование) (<http://cbd.minjust.gov.kg>).

На референдуме, который прошел 11 апреля, 79,25% избирателей поддержали проект новой Конституции. По итогам подсчета данных с 96,34% автоматических считывающих урн, на референдуме проголосовали 1 325 254 человека. «Из них проект новой Конституции поддержали 79,25%, против были 13,69%». Явка избирателей на референдум по проекту новой Конституции составила 36,75%. Согласно законодательству, чтобы референдум в Кыргызстане был признан состоявшимся, требуется, чтобы в нем приняли участие более 30%.

Постановлением ЦИК Кыргызской Республики от 30 апреля 2021 года №173 признан принятым референдум (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года Закон Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики», проект которого вынесен Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование) в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики» от 12 марта 2021 года №31 (<https://goo.su/gcFd4>).

Согласно действующей Конституции Кыргызской Республики, принятой в результате вышеуказанного всенародного голосования (референдума), государство находится в президентской форме правления. При проведении исследования возникает вопрос, почему Конституция 2010 г. не в полной мере достигла своих целей?

Чтобы найти ответ на этот вопрос, необходимо обратиться к форме правления, предусмотренной Конституцией 2010 года. 27 июня 2010 года в результате всенародного голосования была принята новая Конституция. Принятая Конституция началась с лозунга о

том, что Кыргызская Республика перешла к парламентской форме правления. Разработчики Конституции отметили, что государство будет управляться по парламентской системе, а Президент является только главой государства. Но в данном случае они не осознавали, что президент обладает огромными полномочиями. Такие полномочия предусмотрено в самой Конституции. Таким образом, в Конституции 2010 года не были соблюдены признаки, связанные с парламентской формой правления, что и стало причиной инцидента, произошедшего 5 октября 2020 года.

Тогда давайте сосредоточимся на аспектах и недостатках Конституции 2010 года, которые не могут полностью охватить парламентскую форму правления.

Во-первых, как отмечалось выше, при парламентской форме правления президент избирается парламентом. Однако в истории согласно ст. 61 Конституции 2010 года Президент избирался гражданами Кыргызской Республики на шестилетний срок (<https://goo.su/1okcy4>). Например, 30 октября 2011 года Президентом Кыргызской Республики избран Атамбаев Алмазбек Шаршенович, набравший 62,52% голосов, то есть более половины голосов всех избирателей, принявших участие в выборах (количество избирателей, принявших участие в выборах, составило 1858632 человека) (<https://shailoo.gov.kg/>). После шестилетнего президентского срока А. Ш. Атамбаева на основании статьи 61 Конституции 2010 года 15 октября 2017 года вновь были проведены президентские выборы. По итогам выборов Президентом Кыргызской Республики избран Жээнбеков Сооронбай Шарипович, набравший 54,22% голосов избирателей, то есть более половины голосов всех избирателей, принявших участие в выборах. Поэтому, как известно, на основе Конституции 2010 года оба Президента были избраны народом.

Во-вторых, Правительство, составляющее исполнительную власть в форме парламентского правления, полностью формируется парламентом и ответственно перед ним. В соответствии с п. 2, ч. 4, ст. 64 Конституции 2010 года Кыргызская Республика вправе назначать и освобождать от должности членов Правительства — руководителей государственных органов, осуществляющих руководство вопросами обороны и национальной безопасности, а также их заместителей. Используя эти полномочия, президент напрямую повлиял на работу парламента. Большинство в парламенте могло быть подчинено президенту на основании предоставленных полномочий. Потому что неприкосновенность депутатов была изъята из положений Конституции 2010 года.

В-третьих, парламентское большинство созданное вмешательством президента, создало нестабильность в системе исполнительной власти. Премьер-министр менялись часто. С момента принятия Конституции в 2010 году по 5 октября 2020 года сменилось 10 премьер-министров. В то время парламент прямо ставил вопрос о назначении на должности своих людей, а директор школы в сельской местности назначался из члена партии или из людей, активно участвовавших в агитации на парламентских выборах. Вопросы подбора и трудоустройства высококвалифицированных специалистов оставались вне поля зрения.

В-четвертых, частая смена министров и глав комитетов приводила к нестабильности на государственной службе. Каждый пришедший руководитель не выполнял приемлемой работы в той области, которую он возглавлял. Причина в том, что он был уволен с поста не успев ознакомиться с проблемными вопросами в руководимой им сфере. В таких случаях уровень государственных услуг снизился, и соответственно люди потеряли доверие по отношению к государственным служащим. Понимая, что за ними стоят народные избранники, они пожелали избрать на предстоящих выборах достойных депутатов. Нынешняя власть отвергла такой вопрос, а народ выразил недовольство тем, что на

парламентских выборах 2020 года были избраны кандидаты, имена которых избиратели ранее не знали, и опять большая группа кандидатов от шестого созыва парламента. Требование народа — снова провести парламентские выборы, а не приводить в парламент «старые глаза». Даже если бы выборы были проведены снова, кандидат, которого хотел народ, не был бы депутатом. Однако действующая Конституция и законы не удовлетворяли бы потребности народа. Потому что проведение выборов по партийной системе, означает голосование за партию, а не за конкретного кандидата. Любой кандидат, которого хотел лидер партии, приходил в парламент в качестве депутата. Это связано с тем, что в законе указана форма формирования закрытого списка по пропорциональной избирательной системе.

В-пятых, результат Конституции 2010 года, в которой четко не рассматривается форма парламентского правления, еще больше повлиял на развитие экономики. Парламент, разделявший исполнительный орган государственной власти и органы местного самоуправления, не имел органа, который брал на себя ответственность за экономическую и социальную сферы. Эта Конституция не предусматривает субъекта, который может определять направление внутренней и внешней политики государства. П. 2 ч. 1 ст. 88 Конституции 2010 года гласит лишь, что «Правительство осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства». Как действующая власть будет проводить политику, если не определено, в каком направлении должна двигаться внутренняя и внешняя политика. Если направление внутренней и внешней политики не определено, невозможно говорить о проблеме экономического развития и безопасности государства. В общем, Конституция не предусматривает какого-либо ответственного субъекта, который берет на себя бремя государства.

В завершении данного исследования хотели остановиться, что если нужно стабильность и развитие в государстве, нам нужно выбрать правильную форму правления. А форма правления должна быть установлена в Конституции государства на основе науки, теории и практического опыта. Противоречие науки и опыта в Конституции Кыргызской Республики 2010 года создало нечеткую систему формы правления. Такая система не давала никакого развития в государстве. Когда форма правления в государстве даст свои результаты? Если в Конституции прописан ответственный субъект в высшем органе власти государства, если определение направлений внутренней и внешней политики возложено на конкретного субъекта, если сохраняется баланс между органами государственной власти.

Список литературы:

1. Жан Боден. Метод легкого познания истории. М.: Наука, 2000. 411 с.
2. Макиавелли Н. Государь: М.: Эксмо; Харьков: Фолио, 2003. 653с.
3. Макиавелли Н. Государь; Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. СПб.: Азбука-классика, 2007. 270 с.
4. Лымарь А. А., Станищук Н. Ю. К дискуссии о форме правления: история и современность // Фундаментальные исследования. 2014. №8-7. С. 1705-1709.
5. Курдюкова З. Н. Теоретические проблемы политической формы современного государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №4. С. 59-62.
6. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права и государства. Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2005. 681 с.
7. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 767 с.

8. Чиркин В. Е. Конституция. М.: Юристъ, 2004. 158 с.

References:

1. Zhan Boden (2000). Metod legkogo poznaniya istorii. Moscow. (in Russian).
2. Makiavelli, N. 2003Gosudar': Moscow. (in Russian).
3. Makiavelli, N. (2007). Gosudar'; Rassuzhdeniya o pervoi dekade Tita Liviya. St. Petersburg. (in Russian).
4. Lymar', A. A., & Stanishchuk, N. Yu. (2014). K diskussii o forme pravleniya: istoriya i sovremennost'. *Fundamental'nye issledovaniya*, (8-7), 1705-1709. (in Russian).
5. Kurdyukova, Z. N. (2009). Teoreticheskie problemy politicheskoi formy sovremennogo gosudarstva. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, (4), 59-62. (in Russian).
6. Kerimov, D. A. (2005). Problemy obshchei teorii prava i gosudarstva. Tyumen'. (in Russian).
7. Baglai, M. V. (2018). Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii. Moscow. (in Russian).
8. Chirkin, V. E. (2004). Konstitutsiya. Moscow. (in Russian).

*Работа поступила
в редакцию 04.07.2023 г.*

*Принята к публикации
12.07.2023 г.*

Ссылка для цитирования:

Аманалиев У. О. Форма правления в Кыргызской Республике: теоретико-правовое исследование // Бюллетень науки и практики. 2023. Т. 9. №8. С. 176-183. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/19>

Cite as (APA):

Amanaliyev, U. (2023). Form of Government in the Kyrgyz Republic: Theoretical and Legal Research. *Bulletin of Science and Practice*, 9(8), 176-183. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/93/19>