

УДК 347.132

Жаркынбаев Толкунбек Жаркынбаевич
аспирант,
институт Государства и права НАН КР

Жаркынбаев Толкунбек Жаркынбаевич
аспирант,
КР УИАнын Мамлекет жана укук институту

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТОВ ВЛАСТИ ПРЕЗИДЕНТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация. В статье представлен комплексный историко-правовой анализ становления института Президента в КР и осуществлении им власти по Конституции. Так же проанализированы актуальные вопросы конституционного реформирования. Отражены другие концепции, а именно системы сдержек и противовесов, согласованного взаимодействия органов власти, без учета которых невозможно эволюционное развитие КР.

Ключевые слова: Конституция, Президент, Парламент, Правительство, взаимодействие, власть, правовое государство, права и свободы, суверенитет, источник власти, референдум, конституционная реформа.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ПРЕЗИДЕНТТИН БИЙЛИГИНИН ИНСТРУМЕНТТЕРИН ТАРЫХЫЙ-УКУКТУК ТАЛДОО

Аннотация. Макалада Кыргыз Республикасында Президенттин институтунун калыптанышына жана анын Конституцияга ылайык бийликти ишке ашыруусуна комплекстүү тарыхый-укуктук талдоо берилген. Конституциялык реформанын актуалдуу маселелери да талдоого алынган. Башка концепциялар чагылдырылган, атап айтканда, тизгиндөө жана тең салмактуулук системасы, бийлик органдарынын макулдашылган өз ара аракеттенүүсү, ансыз Кыргыз Республикасынын эволюциялык өнүгүүсү мүмкүн эмес.

Негизги сөздөр: Конституция, Президент, Парламент, Өкмөт, өз ара аракеттенүү, бийлик, мыйзамдуулук, укуктар жана эркиндиктер, эгемендүүлүк, бийликтин булагы, референдум, конституциялык реформа.

HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE INSTRUMENTS OF THE PRESIDENT'S POWER IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract. The article presents a comprehensive historical and legal analysis of the formation of the institution of the President in the Kyrgyz Republic and the exercise of power by him under the Constitution. The current issues of constitutional reform are also analyzed. Other concepts are reflected, namely the system of checks and balances, the coordinated interaction of authorities, without which the evolutionary development of the Kyrgyz Republic is impossible.

Key words: Constitution, President, Parliament, Government, interaction, power, rule of law, rights and freedoms, sovereignty, source of power, referendum, constitutional reform.

С момента введения института президентства в КР прошло три десятилетия, которые необходимы для анализа эволюционирования, который в своем развитии претерпевал изменения. Президенту КР отводится особая роль и компетенция в механизме власти, определяемая Конституцией КР. Детализируем несколько аспектов. Так, Президент КР наделён конституционными полномочиями.

Конституционный кризис в Кыргызстане, как итог противостояния законодательной власти и президента, привел к неизбежности реформ с 1993 по 2007 гг. В результате Конституция КР подвергалась изменению, в силу данного обстоятельства изменилась и сама роль Президента. Развитие института президентства в Кыргызстане можно условно разделить на периоды на основе конституционных реформ.

I – *окт. 1990 г. – май 1993 г.* – становление института Президента в КР;

II – *май 1993 г. – февр. 1996 г.* – совершенствование института Президента на базе Конституции КР;

III – *февр. 1996 г. – окт. 2007 г.* – расширение полномочий Президента КР, после референдума 10 февр. 1996 г. и принятие Закона КР от 16 февраля 1996 г. «О внесении изм. и доп. в Конституцию КР»;

IV – *окт. 2007 г.* – принятие новой ред. Конституции КР (2007 г.) и укрепление президентско-парламентского правления, позволившее Президенту создать «партию власти» усилить рычаги власти в своих руках.

V – *с 2010 г. – по 2016 г.*

VI – *с 2016 г.* – по настоящий период.

Рассмотрим период становления указанного института, который был принципиально новым по содержанию и форме для государств постсоветского периода. В 1990 г. избирается Президент СССР, в Кирг. ССР вопрос о президентстве был рассмотрен на II сессии ВС 22-30 окт. 1990 г.

Высшее руководство было против введения указанного института. Однако развитие событий, стремительное падение

роли КПСС, учреждение президентского поста в других республиках, настоятельные требования демократически настроенной общественности, острая необходимость укрепления института госвласти, правопорядка и законности, как и множество других аспектов актуализировали вопрос о введении президентской власти [1].

Законом Кирг. ССР от 24 октября 1990 г. «Об учреждении поста Президента Кирг. ССР и внесении изменений в Конституцию Кирг. ССР» [2] был учрежден пост Президента Кирг. ССР. Согласно закона, Президент определялся как высшее должностное лицо и глава Кирг. ССР. Указы, издававшиеся Президентом Кирг. ССР на основе Конституции и законов Кирг. ССР, имели обязательную силу.

В начале 90-х гг. взаимоотношения президента Кыргызстана с Верховным Советом, который при своем избрании на 89,5 % состоял из членов КПСС, часто приводил к конфликтам. Президент был вынужден указами от 12 декабря 1991 и 12 февраля 1992 гг. взять на себя основные функции управления страной [3]. Важность состояла в том, что с окт. 1990 г. по 5 мая 1993 г. высшим должностным лицом, совмещающим, *полномочия главы государства и главы правительства являлся, Президент КР.*

С новой ролью Президента, как главы исполнительной власти, связаны упразднение Совета Министров и создание Кабмина Кирг. ССР во главе с премьер-министром, подчиняющееся Президенту. Кабмин формировал Президент, представляя ВС на утверждение кандидатуру премьер-министра, членов правительства. В дальнейшем Президент мог освобождать от должности и назначать их с представлением на утверждение ВС.

Конституция КР (1993 г.) обусловила трансформацию статуса Президента из главы исполнительной власти в главу государства, которая обеспечивает незыблемость конституционного строя, гаранта Конституции и законов, прав и свобод,

согласованное взаимодействие госорганов.

Конституция КР (1993 г.), принятая ВС, сформированным еще в период, когда КПСС признавала первенство в осуществлении власти. Итоговыми стали нормы Конституции, разграничивающие полномочия Президента и ЖК КР, с перекосом в пользу Парламента. Еще на I Съезде народных депутатов СССР (1989 г.) ВС СССР приступил к разработке законодательства, в котором принцип полновластия Советов нашел бы последовательное воплощение.

В проекте Конституции КР Конституционной комиссией была предложена модель, где Президент, являющийся главой государства и обеспечивающий взаимодействие госорганов, оказался связанным законодательной властью. Так, в Конституции КР (1993 г.) было закреплено, что:

- Президент назначает членов Правительства по представлению Премьер-министра (первая ступень) и с согласия ЖК КР (вторая ступень); по своей инициативе с согласия ЖК принимает решение о досрочном сложении полномочий Правительства (т.е. при ненадлежащем исполнении, чтобы отправить в отставку, Президент должен был получить согласие ЖК КР);

- назначает глав ГА областей по представлению Премьер-министра (первая ступень) и с согласия местных Кенешей (вторая ступень);

- утверждает по представлению Премьер-министра (первая ступень) и с согласия местных Кенешей (вторая ступень) глав ГА районов и городов, по представлению глав ГА областей (третья ступень) и т.д.

Анализ норм Основного закона КР (1993 г.), регулирующих компетенцию Президента и ЖК КР, признает, что отечественный законодатель пошел по пути, который соответствует формуле «сильный парламент и достаточно слабый Президент». Хотя Конституция в ст. 7 устанавливала, что власть в КР основывается на принципе

разделения властей, фактически же взял верх подход, при котором ЖК КР не столько законодательный, сколько вообще высший орган власти: Президент и исполнительная власть находились под его надзором.

ЖК КР стал высшим распорядителем власти, забывая о том, что Президент, избирается всенародно, исполнительная власть - тоже ветвь власти, обладающая самостоятельностью. Как отмечалось кыргызстанскими теоретиками, Конституция 1993 г., отражала общую тенденцию на парламенстко-президентскую, а не президентско-парламентскую модель, что привело к нарушению баланса полномочий и стало одним из источников конституционного кризиса, который разразился летом 1994 г.

Стоит отметить, что опыт новых независимых республик показал, что модель сильного Парламента при ослаблении полномочий Президента и Правительства не исчерпывает вопроса о дееспособности власти, когда необходима ответственность власти за проводимые реформы.

Референдум 10 февр. 1996 г. по проекту Закона «О внесении изменений в Конституцию КР» [4] был направлен на исправление ситуации - на разграничение полномочий ЖК КР и уточнения взаимоотношений между ЖК, Президентом и исполнительной властью, где предлагалась модель: «сильный Президент и достаточно сильный ЖК КР»:

- назначение части должностных лиц осуществляется Президентом (министров, послов, глав местных ГА и др.);

- назначение части должностных лиц ЖК или с их согласия;

- Президенту предоставлялось право роспуска ЖК, в то же время ЖК мог рассмотреть вопрос об отрешении Президента от должности;

- ЖК не мог отправить в отставку Правительство в целом, однако ему предоставлялось право на выражение недоверия Премьер-министру что влечет отставку всех членов Правительства.

Новации, внесенные в Основной закон, устанавливали смешанную президентско-парламентарную форму, где ЖК принимает законы; Президент и Правительство осуществляют внутреннюю политику, а судебная власть и правоохранительные органы обеспечивают законность. Хотя органы власти при этом действуют самостоятельно, речь идет об абсолютном соблюдении, а не об относительной их самостоятельности.

Закон «О внесении изм. и доп. в Конституцию КР» исходил из принципиального положения о том, что Президент занимает особое место в системе органов власти, не входит ни в одну из ее ветвей. Правовое положение Президента по итогам референдума 10 февр. 1996 г. характеризуется тем, что он первый и единственный, кто избирается всем избирательным корпусом КР. Каждая из властей осуществляет полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспеченными рычагами влияния на иные ветви власти и Президента.

Конституционная реформа 1996 г. заложила систему «сдержек и противовесов», баланс во взаимодействии властей, между которыми нет подчинения. Свои полномочия Президент КР осуществлял в рамках Конституции и законов в необходимом взаимодействии с ЖК и Правительством КР.

Президент призван быть ответственным за сохранение суверенитета государства, за устойчивую работу государственной системы, за сотрудничество госорганов, за то, что бы они не поглотили и не подчинили друг друга.

Различаемые в рамках КР две основные ее формы – президентская и парламентская, как отмечено В.Е. Чиркиным, все более вытесняются смешанными, гибридными формами. Ведущими системами правления в рамках республиканской формы стали парламенстко-президентская и президентско-парламентская республики [5].

Для кыргызстанской модели характерными явились такие признаки как:

- Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики;
- Дифференциация в механизме ответственности Правительства перед ЖК КР, свидетельствующие о достаточно условном характере ответственности перед ЖК КР, зависимости от усмотрения президента;
- Основной Закон КР содержит исчерпывающий перечень оснований для роспуска ЖК.

Сказанное в полной мере свидетельствует о специфичности системы правления в Кыргызстане, с безусловно, сильными позициями президента.

В целом же, на всем постсоветском пространстве четко проявляется тенденция к преобладанию признаков президентских республик, что было подчеркнуто И.М. Степановым, с «учетом как печального исторического опыта антипарламентаризма, так и нынешних требований установления в стране гражданского мира и согласия»[6].

Отсюда следует, что Президент не должен быть лишь символической фигурой, подписывающей подготовленные и принятые другими органами решения. Ему должна принадлежать законодательная и кадровая инициатива, контрольные полномочия. В условиях многопартийности, фигура сильного Президента на фоне слабых коалиций и неустойчивых правительств должна стать гарантом стабильности.

В дальнейшем укрепление президентско-парламентской формы связано с изданием указа Президента КР о проведении референдума 21 окт. 2007 г. и принятием Закона КР «О новой ред. Конституции КР» от 23 окт. 2007 г. [7]. Новациями стало формирование ЖК на основе представительства партий и участия фракций в формировании правительства. Так, формирование Президентом «партии власти», большинства в ЖК и поддерживающее проводимый курс, по сути, установило «президентский контроль над ЖК КР».

Таким образом, предложенный анализ позволил выявить процессы развития функций и инструментов власти Президента КР, показало, что их правовая природа менялась в период независимости в контексте его эволюционирования и с точки зрения временного критерия может быть периодизирован следующим образом:

- Становление института Президента на основе Конституции Кирг. ССР (окт.1990 г. - май 1993 г.). На этом этапе характер полномочий, функций и инструментов Президента были ориентированы на осуществление исполнительно-распорядительной деятельности. На определенном этапе Президенту Кирг. ССР было делегировано право на издание указов;

- Совершенствование института Президента (май 1993 г. - по февр.1996 г.), когда произошла трансформация функций власти Президента КР от актов реализации исполнительно-распорядительных функций в акты главы государства по вопросам его компетенции.

-Укрепление полномочий Президента КР после референдума и принятием Закона КР от 16 февр.1996 г. «О внесении

изменений и доп. в Конституцию КР». Так, внесение новаций в ст. 42 Конституции КР определяющий его статус с функцией определения основных направлений политики государства, позволило ему издавать указы по самому широкому кругу вопросов.

- Принятие новой ред. Конституции КР от 23 окт. 2007 г. и укрепление президентско-парламентского правления, когда в руках Президента, как лидера правящей партии происходит усиление рычагов власти, с широким диапазоном использования обширных полномочий.

-Предложенная периодизация позволила выявить определенную закономерность, а, именно, состояние политического и социально-экономического развития прямо влияет на уровень развития системы сдержек и противовесов. А период радикальных перемен порождает необходимость усиления власти, что отражается на степени регулирования отношений в КР.

- За рамками анализа осталась история эволюционирования института президентуры после 2007 г., которая будет исследоваться и презентоваться в других периодических научных источниках.

Литература

1. Чотонов У. Кыргызстан в XX в. - Ош, 2000. - С. 118.
2. // Ведомости ЖК КР 1993 г. N 7. С. 177.
3. Искакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане. - Б., 2003. - С. 330.
4. // Слово Кыргызстана, 1994, 5 янв.
5. Чиркин В.Е. Нетипичные системы правления. // Государство и право, 2014. - №1. – С. 109.
6. Степанов И.М. Парламентская демократия и выбор формы правления. // Сб. статей. Вып. 2. – М.: Юрид. литература, 1995. – 130 с. - С. 24.
7. Конституция КР 5 мая 1993 г., изложена в Законе КР «О новой ред. Конституции КР» от 23 окт. 2007 г. № 157. // Эркин –Тоо. – 2007. – 24 окт.