

Г.Т. Исакова

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРЕЗИДЕНТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА В КЫРГЫЗСТАНЕ

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются изменения в правовом регулировании полномочий президента законодательного характера, имевшие место в ряде разных редакций Конституции Кыргызстана 1993 года и Конституции 2010 года. Каждое из полномочий президента законодательного характера исследуется по отдельности, включая право законодательной инициативы, наложения вето на принятый парламентом закон, право принятия указов, имеющих силу закона, и назначения референдума. Изучается осуществление президентом указанных полномочий на деле и влияние этой практики на поведение членов парламента и развитие взаимоотношений между президентом и парламентом. Анализ особенностей наделения президента полномочиями законодательного характера, а также практики их осуществления в Кыргызстане проводится в сопоставлении с опытом других стран и с учетом специфических характеристик разных форм правления. По рассмотрении каждого из полномочий законодательного характера по отдельности, предлагаются рекомендации, выработанные также с учетом соотношения данных полномочий между собой и с полномочиями по определению состава правительства в целом. Вывод статьи: в системах с всенародно избираемым президентом, где парламент не имеет решающего слова в определении состава правительства, наличие огромных полномочий президента в законодательной сфере может привести его к напряженным взаимоотношениям, а то и прямым конфликтам с парламентом. Если президент намерен влиять на законодательное регулирование, то умерению конфликтов способствуют предварительные обсуждения президента с парламентом своих инициатив.

**Ключевые слова:** полномочия президента, полномочия парламента, законодательная деятельность, формы правления, президент и парламента, Конституция Кыргызстана, конституционные реформы, вето президента, указы президента, назначение референдума.

Принятие законов является в основном прерогативой парламента. Однако всенародноизбираемый президент может наделяться разными полномочиями законодательного характера, включая право законодательной инициативы; наложения вето на принятый парламентом закон; принятия указов, имеющих силу закона; назначения референдума, на котором принимаются законодательные акты. Количество и значительность полномочий президента законодательного характера могут варьироваться в разных странах и при разных формах правления. Вместе с тем, опыт Кыргызстана показывает, что обладание президентом огромными полномочиями в законодательной сфере ведет к противостоянию и конфликтам с парламентом.

Законодательная деятельность начинается с осуществления **права законодательной инициативы**. В соответствии со всеми прежними редакциями Конституции Кыргызской Республики (КР), президент Кыргызстана обладал правом законодательной инициативы наряду с депутатами Жогорку Кенеша (парламента), правительством и 30 тысячами избирателей<sup>1</sup>.

Изучение активности использования разными субъектами права законодательной инициативы в Кыргызстане за период с 1995 по 2000 год, позволило обнаружить, что из всех принятых за это время законов президент внес 15.9% законопроектов, правительство инициировало 57.83% законов, парламента – 23.6% всех принятых законов. Суды внесли оставшиеся 2.67% законопроектов. При этом динамика активности использования разными субъектами права законодательной инициативы варьировалась значительно, составляя разницу между разными годами: у президента почти в 10 раз (от 3.5% до 34%), у депутатов – в 7 раз (от 7% до 51.3%), у правительства – в более чем 2 раза (от 41% до 89%)<sup>2</sup>.

Возможно, Правительство разрабатывало и вносило законопроекты в соответствии с потребностями законодательного обеспечения проводимых в стране реформ. Активность внесения законопроектов парламентариями не была связана с какой-либо последовательной институциональной политикой, поскольку это были депутаты-одномандатники, представляющие в

<sup>1</sup> Верховный суд обладал данным правом до принятия редакции Конституции 2003 года. Высший арбитражный суд утратил это право согласно редакции Конституции 1998 года.

<sup>2</sup> См. подробнее: Исакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. – Бишкек, 2003. С.317-319.

основном только себя и избирателей своего округа. Почти десятикратная разница между разными годами в использовании президентом своего права законодательной инициативы может объясняться решением стоящих перед государством задач, а также занятостью в связи с выборами в стране, когда президентом предлагалось намного меньше законопроектов, чем обычно.

К примеру, в России за 1994–2009 годы чаще других с инициативой внесения или поправки федеральных законов выступало правительство РФ – 39% всех законов; почти столько же законов внесли депутаты Федерального Собрания – 36.6%; президент РФ внес в парламент – 13%, по инициативе региональных законодательных органов было принято – 9%; судов – 1.5% всех законов<sup>3</sup>. Исследователи отмечают, что наибольшая активность правительства и Федерального Собрания в инициировании новых законов связана с формированием парламентского большинства на основе партии «Единая Россия», которая стала уделять основное внимание разработке законов<sup>4</sup>.

В целом всенародно избранные президенты многих стран имеют право законодательной инициативы, которое, в общем-то, не меняет существенно содержание президентской власти, поскольку, не имея такое право, президент может представить свои инициативы в отношении проектов новых законов или изменения действующих законов через правительство или через отдельных депутатов, которые поддержат идеи президента.

### Право вето президента

В отличие от права законодательной инициативы, право вето является сильным политическим инструментом всенародно избираемого президента, позволяя ему принимать более активное участие в законодательных вопросах и влиять на динамику своих взаимоотношений с парламентариями, заставляя их считаться со своей законодательной политикой.

Обычно правом вето наделяется глава государства в президентской системе, где оно требует для своего преодоления абсолютное большинство или две трети голосов членов парламента, как в Коста-Рике, США и Доминиканской Республике. В премьер-президентской системе Франции, президент при промульгации зако-

на может потребовать нового обсуждения закона или его статей, и парламент не может отказать в этом президенту. В парламентской системе право вето также является очень слабым, применяется крайне редко, в основном по консультации с правительством, и может быть легко преодолено парламентом простым большинством голосов. Согласно же Конституций Испании, ФРГ, главы этих государств промульгируют закон, но не обладают правом наложения вето<sup>5</sup>.

Вето может накладываться на весь законопроект (пакетное вето) или на отдельные положения законопроекта (частичное вето). Непреодолимое – по своим последствиям – абсолютное и «карманное» вето на сегодняшний день содержится в Конституции Азербайджана 1995 года (ст.123). «Карманное вето» закреплено в Конституциях США (раздел 7 ст. 2) и Беларуси (ст.100). Но в целом сегодня в мире больше распространено отлагательное (или относительное) вето, когда парламент, в ответ на возражения президента, может либо согласиться с ними, внести соответствующие изменения в законопроект и вновь отправить его на подпись президенту, либо отклонить (преодолеть) возражения президента требуемым большинством голосов. Преодоление парламентом вето президента по закону требует его подписания президентом. Такое вето всегда существовало в Кыргызстане в соответствии со всеми редакциями Конституции.

Разумеется, не только разные президенты, но даже один и тот же президент может иметь разную динамику активности использования права вето в зависимости от близости срока выборов, наличия политического капитала и устойчивой поддержки в парламенте. Исследование действия на практике полномочий президента по наложению вето на законопроекты, принятые парламентом за 1996–2000 годы, показало, что президент Кыргызстана обращался к праву вето в 13,3 % случаев. На возражения президента законодатели соглашались в 73,3% случаев, соглашались частично в 6,7% случаев и преодолевали их в 6,7% случаев.

Для сравнения: в России «за время работы Федерального Собрания первого созыва президент РФ отклонял каждый четвертый принятый закон (то есть 25%. – Г.И.). За первую половину 1996 года президент РФ отклонил 13 законов из 169 принятых Государственной Думой»<sup>6</sup>, что составляло примерно 7,6% случаев. Сорок три президента США наложили 1484 вето, кото-

<sup>3</sup> На основе данных: Кирдина С., Кирилук И., Рубинштейн А., Толмачева И., Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования. // <http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/vopreco.pdf>

<sup>4</sup> Там же со ссылкой на: Ремингтон Т. Поддержка Президента в российской Государственной Думе. // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 3 (52). – С. 23, 34.

<sup>5</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. в 4 т. Т.1-2. /Рук. авт. коллектива и отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996. С. 511.

<sup>6</sup> Президентское вето и его преодоление в парламенте. // Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»). – М., 1998. С. 43.

рые были преодолены только 106 раз Конгрессом<sup>7</sup>. То есть Конгрессом были преодолены 7% всех вето президента США.

В правовом регулировании право вето президента в Кыргызстане наблюдается постепенное усложнение возможности его преодоления парламентом к редакции Конституции 2003 года, а затем, постепенное упрощение к введению Конституции 2010 года. Так, по Конституции 1993 года вето президента могло быть преодолено двумя третями голосов общего количества депутатов Жогорку Кенеша. Редакция Конституции 1996 года по «определенным законам» – это законы о внесении изменений в Конституцию, о толковании Конституции и конституционных законов, об изменении границ, конституционные законы – стала требовать три четверти голосов депутатов для преодоления возражений президента. В редакции Конституции 2003 года преодоление вето президента по таким законам было еще более усложнено: а) требованием *четыре пятых* большинства голосов; б) запретом повторного рассмотрения возвращенного президентом законопроекта ранее *шести месяцев* и ранее *одного года* (п.6 ст.65); в) конструкцией, что последнее «правило не применяется, если Жогорку Кенеш КР примет решение согласиться с возражениями Президента КР» (п.4 ст.66). Следовательно, в Конституцию были введены требования, тормозящие принятие наиболее значимых законов парламентом. Получалось, что парламенту предоставлялось право преодолеть вето президента, но сделать это было практически невозможно.

Между тем, известно, что основное предназначение вето – не запрет и даже не просто «сдерживание» парламента в принятии законов, которые не устраивают президента, а попытка согласовать, привести к единому мнению их позиции. «Вето, которое невозможно преодолеть, является средством для конфликтов между ветвями власти, а также делает парламент бесполезным»<sup>8</sup>. Вето нужно для того, чтобы президент и парламент могли договориться. Если имеется в конституции право преодоления вето президента для парламента, то оно должно быть осуществимым. Это позволяет полномочию по преодолению вето президента служить еще одним клапаном для выхода естественно образующегося напряжения между двумя всенародно легитимизируемыми государственными органами – президентом и парламентом.

<sup>7</sup> Mitchel A. Sollenberger. Congressional Overrides of Presidential Vetoes. // CRS Report for Congress 98-157, 2004. P.1.

<sup>8</sup> Кери Дж. Рекомендации по реформе Конституции Кыргызстана. // Конституционное строительство президентско-парламентских отношений на постсоветском пространстве: Сборник материалов семинара. /Сост. Г.Т. Искакова, У.А. Джакишев, М.Д. Разбаева. – Бишкек, 2003. С. 15-16.

### Указы президента, имеющие силу закона

Указы президента являются средством проведения определяемой им политики. В Кыргызстане, согласно первой Конституции 1993 года, президент издавал указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны, в пределах своих полномочий и на основе, и во исполнение Конституции и законов (ст.48). Норма о том, что президент принимает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны, сохранилась с некоторыми изменениями при всех редакциях Конституции<sup>9</sup>. Однако положение о субординирующем характере указов президента по отношению к Конституции и законам парламента каким-то образом выпало из последующих редакций Конституции.

В целом, в соответствии со своей юридической силой, указы президента могут рассматриваться двояко – это подзаконные акты, которые должны приниматься на основе и в соответствии с конституцией и законами страны, или это своего рода «заменители» законов, которые создают новое правовое регулирование общественных отношений и имеют равную другим законам юридическую силу. Указы президента представляют собой нормальное явление. А вот «указы-законы» не являются обычным явлением, поскольку, законы должны приниматься в соответствии с определенной процедурой специальным коллегиальным, представляющим многообразие интересов различных групп общества, законодательным органом.

Принятие указов, равных по своей юридической силе законам, может быть напрямую основано на конституционно предусмотренных нормах, а может происходить и в их отсутствие. Конституция и законы могут предусматривать принятие «указов-законов» президентом вследствие делегирования парламентом либо роспуска парламента. В отсутствие конституционно предусмотренных норм причинами появления «указов-законов» могут быть:

- неспособность парламента справляться со своими законотворческими обязанностями (в силу фрагментации и конфликтов внутри парламента или слабой его обеспеченности информационными и финансовыми ресурсами);
- пробел в конституции и законах;
- конституционный кризис в стране;
- скорость реформ, требующая срочного правового регулирования;

<sup>9</sup> Также во всех редакциях Конституции сохранялось право президента объявить своим указом общую или частичную мобилизацию; состояние войны, ввести чрезвычайное или военное положение. Данные акты президента подлежат утверждению или отмене Жогорку Кенешем КР.

– просто узурпация президентом полномочий парламента (например, в силу отстранения или незаконного роспуска парламента).

Современная Конституция России содержит требование о том, что указы президента «не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам» (ст.90), ясно определяя место актов президента в иерархии законодательства. К тому же Конституция РФ «не обременяет» президента ни делегированными, ни другими полномочиями по изданию указов, имеющих силу закона. Однако вследствие делегирования в октябре 1991 года Съездом народных депутатов РСФСР, президент России издавал указы законодательного характера, в частности, касавшиеся частной собственности на землю, аренды, приватизации и по другим вопросам, которые ускорили продвижение рыночных реформ<sup>10</sup>. По обращению депутатов многие из таких указов подвергались проверке со стороны Конституционного Суда РФ. Профессор Пиголкин выделил в правотворческой деятельности президента России: 1) указы, принимавшиеся в пределах компетенции президента; 2) указы, которые содержали нормы, противоречащие Конституции и федеральным законам; 3) указы, «восполняющие законодательные пробелы», которые не противоречили федеральным законам, но принимались по предмету ведения законодательного органа<sup>11</sup>.

В Кыргызстане с момента возникновения института президентства в 1990 году и до конца 2003 года было принято 3089 указов президента, тогда как законов было принято 1231. Основная часть указов президента являлась, по сути, подзаконными актами. Здесь же остановимся на вопросах принятия указов, равных по своей юридической силе законам.

В 1990-1994 годы президент Акаев, встречая в Верховном Совете Кыргызстана, состоявшем на 89,5% из членов КПСС, сопротивление своим политическим инициативам, среди прочих средств, был вынужден обращаться к нормотворчеству через указы, которые изменяли или вступали в противоречие с действующими законами. Это были указы о земельной реформе<sup>12</sup>, о выборах в представительные органы местного самоуправления первичного уровня, о главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош и об их выборах<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> См. подробнее: Кичалюк О.Н. Акты Президента России (Конституционно-правовой аспект). // Право и жизнь. Научный и научно-популярный журнал. [http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG\\_idx20.htm](http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_idx20.htm); Лучин О.В. «Указное право» в России. – М., 1996. С.4.

<sup>11</sup> Пиголкин А.С. О соотношении законов и указов Президента в Российской Федерации // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. – Санкт-Петербург. – 1995. – №1. – С. 37-8.

<sup>12</sup> Акаев А. Памятное десятилетие. – Бишкек, 2001.С. 33 и 38.

<sup>13</sup> Указы Президента КР от 22 сентября 1994 года №УП-247 «Об утверждении Положения «О выборах депутатов мест-

А собственно право президента принимать указы, имеющие силу закона, в случаях: делегирования палатами Жогорку Кенеша своих законодательных полномочий или роспуска палат, появилось со времени принятия изменений к Конституции КР 1996 года (ст.68) и сохранялось до принятия ноябрьской 2006 года редакции Конституции. В действующей редакции Конституции такое полномочие за президентом не закреплено.

Случаи делегирования Жогорку Кенешем своих законодательных полномочий президенту в Кыргызстане не имели места. Что касается роспуска парламента, то в срок с сентября 1994 года по март 1995 года в связи с роспуском парламента президентом Акаевым, он издавал указы, которыми: 1) вносились изменения, отменялись, приостанавливались положения действующих законов либо 2) создавалось новое правовое регулирование каких-либо общественных отношений в силу отсутствия соответствующих законов. Так, например, в 1994 году указами были внесены изменения в закон о выборах депутатов Жогорку Кенеша; отменены отдельные положения законов об иностранных инвестициях<sup>14</sup>, о налогах с предприятий, объединений и организаций<sup>15</sup>; приостановлены действия отдельных положений законов о судостроительстве, о налогах с предприятий, объединений и организаций и о неналоговых платежах, о налогах с населения<sup>16</sup>. В январе 1995 года, в силу отсутствия парламента, президент принял своим указом государственный бюджет на первый квартал 1995 года<sup>17</sup>.

ных кенешей первичного уровня в КР; от 9 декабря 1994 года УП №318 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления районов и областей КР»; от 15 декабря 1994 года №УП-326 «О главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош»; от 2 января 1995 года УП №5 «Об утверждении Положения о выборах глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош»; от 9 июля 1998 года УП №228 «О выборах главы местного самоуправления – мэра города Бишкек», соответственно. Все нормативно-правовые акты приводятся из Токтом (компьютерная законодательная база), в дальнейшем без ссылки.

<sup>14</sup> Указ Президента КР от 6 сентября 1994 года № УП-234 «О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в КР».

<sup>15</sup> Указ Президента КР от 25 ноября 1994 года № УП-306 «О неотложных мерах по совершенствованию налогообложения субъектов хозяйственной деятельности».

<sup>16</sup> Указы Президента КР от 1 ноября 1994 года № УП-290 «О судебном департаменте КР»; от 12 ноября 1994 года № УП-302 «О вопросах лицензирования транспортной деятельности и услуг»; от 30 декабря 1994 года № УП-362 «Об отдельных вопросах налоговой политики»; от 12 ноября 1994 года № УП-302 «О вопросах лицензирования транспортной деятельности и услуг»; от 16 января 1995 года № УП-21 «О мерах по совершенствованию налогообложения доходов физических лиц», соответственно.

<sup>17</sup> Указ Президента КР от 23 января 1995 года № УП-27 «О государственном бюджете КР на I квартал 1995 г.».

В прошлом президент Веймарской Республики обладал широкими полномочиями по изданию указов. Широкое использование указов-законов во многих латиноамериканских странах позволило исследователям рассматривать конгрессы в качестве качуковых штампов, хотя при этом обычно в конституциях оговаривались условия их принятия. Например, в Колумбии – для восстановления экономического порядка, в Перу – по экономическим и финансовым вопросам, когда этого требуют национальные интересы, в Бразилии – «срочные» законы теряли свою силу, если они не принимались конгрессом в течение 45 дней. В Чили возможность делегирования законодательных полномочий президенту значительна, но конгресс этого никогда не делал<sup>18</sup>.

В странах СНГ<sup>19</sup>, например, президент Казахстана обладает правом издавать временные указы, имеющие силу закона, когда проект закона объявляется срочным, а также, в случае делегирования ему парламентом, законы, действующие до принятия парламентом закона (ст.45, ст.53, ст.61 Конституции Казахстана). Конституция Белоруссии предусматривает возможность делегирования и принятия президентом декретов, имеющих силу закона, принимаемых в силу особой необходимости и срочности (ст.101).

В нормотворчестве посредством указов президента имеются свои преимущества перед коллегиальным законодательством парламента – это информированность, организованность, мобильность и возможность принятия последовательных решений. С другой стороны, ученые отмечают такие недостатки регулирования посредством указов, как нестабильность, подверженность постоянному изменению и дополнению<sup>20</sup>, избыточность указов<sup>21</sup>, искусственное увеличение сферы «указного права»<sup>22</sup>. По нашему мнению, главным недостатком «указного нормотворчества» является возможность не поддержки политики президента, проводимой через его указы, со стороны парламента, которая доходит до открытого конфликта, как это имело место в Перу, когда президент Фухимори использовал танки и распустил Конгресс, или в России, когда президент

Б.Ельцин был вынужден прекратить деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ<sup>23</sup>. Основой для конституционного кризиса в Бразилии в 1980 году стало повторное переиздание президентом указов, по которым возражал конгресс<sup>24</sup>. Как известно, протесты, сместившие двух президентов в Кыргызстане, тоже в значительной мере стали следствием столкновений с парламентом.

Вообще, термин «указ» имеет смысл только как общеобязательный нормативный акт подзаконного характера, субординирующий по отношению к законам страны<sup>25</sup>. Чтобы не допускать кризисов во взаимоотношениях между президентом и парламентом, при определении параметров конституционных институтов, на наш взгляд, следует вообще не закладывать в конституции такие полномочия, как право президента издавать указы, имеющие силу закона<sup>26</sup>.

### Конституционные референдумы

Со времени принятия в 1993 году нынешней Конституции в КР проводилось два референдума о доверии президенту и шесть референдумов о внесении изменений в Конституцию. За исключением последнего, июньского 2010 года, все остальные семь референдумов, назначались и инициировались президентами страны. Ниже предлагается краткий экскурс проведения референдумов в КР.

Согласно изменений Конституции Кыргызстана 1996 и последующих годов до 2010 года, только президент страны мог назначить референдум (п.6 ст.46). Однако Конституция 1993 года, вплоть до ее изменения на референдуме в феврале 1996 года, предоставляла право Жогорку Кенешу КР выносить вопросы государственной жизни на референдум, наряду с президентом и требованием не менее трехсот тысяч избирателей (п.26 ст.58 и ст.68). Вместе с тем попытки парламента реализовать это право закончились неудачей<sup>27</sup>.

Депутаты парламента причиняли много «неудобств» президенту, как при утверждении состава правительства, так и при назначении его конкретных членов, заставляя его обосновывать свои позиции и представлять новые кандидатуры на должности мини-

<sup>18</sup> Примеры приводятся по: Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. – Cambridge, 1992. P. 140-146.

<sup>19</sup> Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. / Отв. ред. Н.А. Михалева. Вып. 2. – М., 1998. С. 227-267, 134-174, 55-104, соответственно.

<sup>20</sup> Лучин В. Указное право в России. // Диалог. – 1996. – №7. – С. 17.

<sup>21</sup> Окуньков Л.А. Правовые акты Президенты: их статус, направленность, содержание. // Журнал российского права. – 1997. – №7. – С. 19.

<sup>22</sup> Котелевская И.В. Закон и подзаконный акт. // Журнал российского права. – 2000. – №2. – С.36.

<sup>23</sup> См. Кичалюк О.Н. Указ. соч.

<sup>24</sup> Кери Дж. Указ. соч. С 17-18.

<sup>25</sup> Этот подход разделяют, например, такие авторы: Лучин В.О. Указ. соч. С. 22; Теория государства и права. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. – М., 1999. С. 301.

<sup>26</sup> Подобной позиции придерживаются: Пиголкин А.С. Указ.соч. С.39; Ордина О. Н. К вопросу о соотношении между указами Президента РФ и иными источниками административного права //Современное право. – 2009. – № 3. – С. 49-51.

<sup>27</sup> См. об этом: Искакова Г.Т. Конституционные референдумы в Кыргызстане. // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – №6 (91), с.16-27.

стров<sup>28</sup>. К концу 1993 года в Кыргызстане разразился, так называемый, «золотой скандал» – назначенная парламентом депутатская комиссия обвинила правительство в злоупотреблениях с золотом и в других нарушениях, заставив президента отправить в отставку премьер-министра Т.Чынгышева.

Получив на **референдуме о доверии 30 января 1994 года** поддержку народа, Аскар Акаев своим указом констатировал «досрочное прекращение законодательной деятельности Жогорку Кенеша», хотя по Конституции не имел права распускать парламент<sup>29</sup>. Согласно Конституции Кыргызстана 1993 года, только парламент имел право вносить изменения и дополнения в Конституцию. Вместо проведения выборов в Жогорку Кенеш, изменения в Конституцию о разделе парламента на две палаты<sup>30</sup> были приняты на **референдума от 22 октября 1994 года**. Попытка проведения референдума о продлении полномочий президента до октября 2001 года в Кыргызстане не удалась – вновь избранный парламент отклонил подобные предложения, как «противоречащие Конституции и законодательству»<sup>31</sup>.

В результате **референдума 10 февраля 1996 года** соотношение полномочий президента и Жогорку Кенеша изменилось значительно в пользу главы государства. Президенту больше не требовалось согласия парламента для решения вопросов о назначении и отставке премьер-министра и членов правительства. Конституционное устройство стало таковым, что за президентом были закреплены огромные полномочия как в сфере законодательной, так и в сфере руководства правительством и при этом снята ответственность: за законы отвечал парламент, за исполнение законов – правительство.

«Главным по сути дела стал вопрос о введении частной собственности на землю», – пояснял президент Акаев относительно назначения **референдума 17 октября 1998 года**. Но в дополнение к этому, референдум был еще одним шагом в борьбе с парламентом: депутатский иммунитет был заменен индемнитетом (что позволяло привлечь депутата к уголовной и

административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия соответствующей палаты); введен ценз оседлости для депутатов СНП в 3 года проживания на соответствующей территории; подробнее урегулированы вопросы досрочного прекращения и лишения полномочий депутата.

**Референдум 2 февраля 2003 года** был обусловлен политической дестабилизацией и вспышками недовольства по всей стране, возникшими после аксыских событий 17 марта 2002 года – гибели шести человек в результате расстрела жителей села Аксы Джалал-Абадской области, протестующих против ареста их земляка – оппозиционного депутата парламента. Испытывая давление со стороны оппозиции, президент и его окружение пошли на референдум по конституционной реформе, неожиданно совместив его с вопросом **о доверии президенту**. Проект изменений в Конституцию, принятый в сентябре 2002 года Конституционным совещанием, был подменен проектом экспертной группы, скоропалительно написанным «с учетом результатов всенародного обсуждения»<sup>32</sup>, до этого продливавшегося неоднократно с 17 октября 2002 года. Уже 13 января 2003 года проект новой редакции был выставлен на референдум<sup>33</sup>.

Такие референдумы президент рассматривал, как: средство укрепления своих позиций в борьбе против парламента; поддержку народом своей кандидатуры и выражение доверия своим политическим инициативам<sup>34</sup>. Официальные результаты голосования на референдумах о доверии президенту Акаеву показывали, что народ поддерживал его: в 1994 году – 96,3 процентами, а в 2003 году – 78,74 процентами голосов от общего числа граждан, имеющих право голосовать. Предлагаемые изменения Конституции поддержали 17 октября 1998 года – 91,14 процентов, а 2 февраля 2003 года – 76,61 процентов от общего числа граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

Часто используя этот неоднозначный политический инструмент и апеллируя к народному доверию, президент выходил победителем в противостоянии с парламентом страны. Однако одними из основных требований массовых протестов во время мартовских событий 2005 года, в результате которых президенту Акаеву пришлось бежать из страны, были окончание семейного правления, создание общественного телевидения, борьба с коррупцией и конституционная реформа.

Второй президент, Курманбек Бакиев, пришедший к власти в результате мартовской «тюльпановой

<sup>28</sup> См. об этом подробно Исакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане. С.296-357.

<sup>29</sup> Указ Президента КР «Об обеспечении политической стабильности в КР и о неотложных мерах социально-экономического характера». // Вечерний Бишкек. – 1994. – 6 сентября.

<sup>30</sup> Законодательное собрание (ЗС), представляющее интересы всего населения, в составе 35 депутатов, и Собрание народных представителей (СНП), работающее сессионно, в составе 70 депутатов.

<sup>31</sup> Постановление ЗС Жогорку Кенеша КР от 20 сентября 1995 года З№198-1 «Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента КР до октября 2001 года».

<sup>32</sup> Указ Президента КР от 2 января 2003 года № УП-2 «О завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию КР».

<sup>33</sup> Указ Президента КР от 13 января 2003 года № УП-8 «О проведении референдума (всенародного голосования) в КР».

<sup>34</sup> Акаев А. Памятное десятилетие. С. 160, 164, 181.

революции 2005 года, неоднократно обещал провести конституционную реформу. Делая разные попытки провести через общественное обсуждение нужный ему вариант и не получая поддержку, президент медлил. А между тем, раскол и противостояние в Жогорку Кенеше позволили продавить принятие им двух разных редакций Конституции КР: оппозиционной и противостоящей группы депутатов. Эти редакции Конституции были подписаны президентом, соответственно, 9 ноября 2006 года и 15 января 2007 года. В том же году 14 сентября, Конституционный Суд КР отменил действие обеих редакций Конституции, решив, что они были приняты с нарушением требований Конституции 2003 года. Венецианская Комиссия отметила по этому поводу необычность и беспрецедентность объявления всего текста действующей конституции неконституционным и, что «как правило, конституционные суды должны принимать свои решения на основе конституции, действующей на момент принятия решения»<sup>35</sup>.

Через пять дней после указанного решения, отметив, что неожиданное для общественности решение Конституционного суда было для него «непростым известием», Президент К. Бакиев выставил на **референдум от 21 октября 2007 года** свой проект изменений Конституции. Основным в новой Конституции, по признанию Президента, было формирование Жогорку Кенеша на основе представительства политических партий по пропорциональной избирательной системе на основе многомандатных избирательных округов<sup>36</sup>.

Согласно официальных результатов, на референдуме 76,1 процента от общего числа граждан, внесенных в списки, ответили «да». Через два с половиной года после этих изменений, 7 апреля 2010 года, после безуспешных попыток силового подавления митингов, приведших к смерти 84-х и ранению более полутора тысяч мирных граждан, президенту Бакиеву вместе с членами своей семьи пришлось бежать из страны. Участники протестов требовали ликвидации неконституционных органов под руководством сына президента, отмену повышенных в два раза тарифов на тепло и электроэнергию, которые население должно было платить в основном приватизированным с участием сына президента энергокомпаниям, отмену приватизации за бесценок акционерных компаний.

<sup>35</sup> CDL-AD(2007)045 Opinion on the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic adopted by the Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007) // [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Series\\_ef.asp?Y=2007&S=1&L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Series_ef.asp?Y=2007&S=1&L=E) 07.07.2012

<sup>36</sup> Послание Президента Кыргызской Республики К. Бакиева народу Кыргызстана от 19 сентября 2007 года. // <http://www.tazar.kg> 07.07.2012.

Эти требования, также как и обещанная конституционная реформа, были выполнены уже Временным Правительством КР. Вопреки спровоцированному межэтническому конфликту на юге страны, **на референдуме 27 июня 2010 года** была принята последняя Конституция КР. Эта Конституция кардинально склонила действующую в стране форму правления в сторону парламентарной системы, сохранив, вместе с тем, всенародно избираемого президента.

Итак, в проведении референдумов в Кыргызстане имел место один и тот же парадокс. Вслед за предшествующей значительной поддержкой населением предлагаемых на референдумах решений, в обоих случаях изгнания президентов произошли через два года после предшествующего референдума. И хотя весь народ не участвовал в этих акциях протеста, люди в большинстве своем, кто молча, а кто активно, поддерживали такие акты. Следовательно, во время голосования определенная часть народа может поддержать референдум, но это не исключает последующего недовольства той же или другой части электората, которое может стать весьма активным.

В целом анализ решений референдумов по изменению Конституции в Кыргызстане приводит к выводу о том, что данные изменения не носили последовательный характер даже при одном и том же их авторе. Отмененные вначале многие положения Конституции 1993 года были позднее восстановлены: в 1994 году разделили парламент на две палаты, а в 2003 году – объединили; в 1998 году убрали депутатский иммунитет, а в 2003 году – восстановили; в 1996 году сняли требование о соответствии указов президента Конституции и законам, а в 2006 – восстановили, в 2010 – оно опять отсутствует и т.д.

Полномочия президента, как законодательного характера, так и связанные с определением состава правительства, роспуском парламента, были постепенно усилены, начиная с изменений Конституции 1996 года, дошли до своего пика в 1998 году, в основном сохранились в редакции 2003 года. Сюда относятся такие основополагающие полномочия президента, как принятие указов, имеющих силу закона, в случае делегирования парламентом или его роспуска; количество оснований для роспуска парламента; отправка правительства и отдельных министров в отставку по инициативе президента.

Изменения Конституции в ноябре 2006 года, сохранившиеся в редакциях последующих годов, исключили право принятия указов, имеющих силу закона; ограничили основания для роспуска парламента до трех случаев, и ввели усложненный порядок формирования правительства, в котором было обеспечено большее участие парламента, в зависимости от результатов выборов и способности парламентарских партий договариваться.

И только Конституция 2010 года привела к кардинальному изменению в системе организации верховной власти в Кыргызстане, поставив вопрос о пребывании правительства в должности в зависимости от доверия парламента, а также отнеся к ведению законодательного органа вопрос назначения референдума.

Теперь президент КР не обладает правом внесения законопроектов в парламент, правом принятия указов, имеющих силу закона; в Конституции нет делегированного законодательства президента; вето президента может быть преодолено большинством в две трети голосов депутатов. При этом Законы о республиканском бюджете, налогах подлежат обязательному подписанию.

Таким образом, в системах с всенародно избираемым президентом, где парламент не имеет решающего слова в определении состава правительства и при этом значительно ущемлен в осуществлении собственно законодательной власти, недовольства парламентариев могут привести к напряженным взаимоотношениям, а то и прямым конфликтам с президентом. Наличие огромных полномочий президента в законодательной сфере угрожает существованию системы. Если президент намерен повлиять на законодательное регулирование, то предварительные обсуждения президента с, хотя бы и первоначально противостоящим, парламентом своих инициатив являются политическим благом и могут принести главе государства только лишь политические дивиденды и гарантировать успешность его действий.

**Библиографический список:**

1. CDL-AD(2007)045 Opinion on the Constitutional situation in the Kyrgyz Republic adopted by the Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007) // [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Series\\_ef.asp?Y=2007&S=1&L=E](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Series_ef.asp?Y=2007&S=1&L=E) 07.07.2012
2. Mitchel A. Sollenberger. Congressional Overrides of Presidential Vetoes. // CRS Report for Congress 98-157, 2004. P.1.
3. Shugart M.S. and Carey J.M. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.-Cambridge, 1992. P. 140-146.
4. Акаев А. Памятное десятилетие.-Бишкек, 2001.
5. Исакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане. С.296-357.
6. Исакова Г.Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений.-Бишкек, 2003. С.317-319.
7. Исакова Г.Т. Конституционные референдумы в Кыргызстане. // Сравнительное конституционное обозрение.-2012.-№6 (91), с.16-27.
8. Кери Дж. Рекомендации по реформе Конституции Кыргызстана. // Конституционное строительство президентско-парламентских отношений на постсоветском пространстве: Сборник материалов семинара. /Сост. Г.Т. Исакова, У.А. Джакишев, М.Д. Разбаева.-Бишкек, 2003. С. 15-16.
9. Кирдина С., Кирилук И., Рубинштейн А., Толмачева И., Российская модель институциональных изменений: опыт эмпирико-статистического исследования. // <http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/vopreco.pdf>
10. Кичалюк О.Н. Акты Президента России (Конституционно-правовой аспект). // Право и жизнь. Научный и научно-популярный журнал. [http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG\\_idx20.htm](http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_idx20.htm); Лучин О.В. «Указное право» в России.-М., 1996. С.4.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. в 4 т. Т.1-2. /Рук. авт. коллектива и отв. ред. Б.А. Страшун.-М., 1996. С. 511.
12. Котелевская И.В. Закон и подзаконный акт. // Журнал российского права.-2000.-№2.-С.36.
13. Лучин В. Указное право в России. // Диалог.-1996.-№7.-С. 17.
14. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. док. / Отв.ред. Н.А. Михалева. Вып. 2.-М., 1998. С. 227-267,134-174, 55-104.
15. Окуньков Л.А. Правовые акты Президенты: их статус, направленность, содержание. // Журнал российского права.-1997.-№7.-С. 19.
16. Ордина О. Н. К вопросу о соотношении между указами Президента РФ и иными источниками административного права //Современное право.-2009.-№ 3.-С. 49-51.
17. Пиголкин А.С. О соотношении законов и указов Президента в Российской Федерации // Вестник Межпарламентской Ассамблеи.-Санкт-Петербург.-1995.-№1.-С. 37-8.
18. Послание Президента Кыргызской Республики К. Бакиева народу Кыргызстана от 19 сентября 2007 года. // <http://www.tazar.kg> 07.07.2012.
19. Постановление ЗС Жогорку Кенеша КР от 20 сентября 1995 года З№198-1 «Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента КР до октября 2001 года».
20. Президентское вето и его преодоление в парламенте. // Конституция и закон: стабильность и динамизм (серия «Конфликт закона и общества»).-М., 1998. С. 43.
21. Ремингтон Т. Поддержка Президента в российской Государственной Думе. // Сравнительное конституционное обозрение.-2005.-№ 3 (52).-С. 23, 34.
22. Теория государства и права. / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова.-М., 1999. С. 301.

23. Указ Президента КР «Об обеспечении политической стабильности в КР и о неотложных мерах социально-экономического характера». // *Вечерний Бишкек*.-1994.-6 сентября.
24. Указ Президента КР от 13 января 2003 года № УП-8 «О проведении референдума (всенародного голосования) в КР».
25. Указ Президента КР от 2 января 2003 года № УП-2 «О завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию КР».
26. Указ Президента КР от 23 января 1995 года № УП-27 «О государственном бюджете КР на I квартал 1995 г.».
27. Указ Президента КР от 25 ноября 1994 года № УП-306 «О неотложных мерах по совершенствованию налогообложения субъектов хозяйственной деятельности».
28. Указ Президента КР от 6 сентября 1994 года № УП-234 «О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в КР».
29. Указы Президента КР от 1 ноября 1994 года № УП-290 «О судебном департаменте КР»; от 12 ноября 1994 года № УП-302 «О вопросах лицензирования транспортной деятельности и услуг»; от 30 декабря 1994 года № УП-362 «Об отдельных вопросах налоговой политики»; от 12 ноября 1994 года № УП-302 «О вопросах лицензирования транспортной деятельности и услуг»; от 16 января 1995 года № УП-21 «О мерах по совершенствованию налогообложения доходов физических лиц», соответственно.
30. Указы Президента КР от 22 сентября 1994 года №УП-247 «Об утверждении Положения «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня в КР»; от 9 декабря 1994 года УП №318 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления районов и областей КР»; от 15 декабря 1994 года №УП-326 «О главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош»; от 2 января 1995 года УП №5 «Об утверждении Положения о выборах глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош»; от 9 июля 1998 года УП №228 «О выборах главы местного самоуправления – мэра города Бишкек», соответственно. Все нормативно-правовые акты приводятся из Токтом (компьютерная законодательная база), в дальнейшем без ссылки.

### References (transliteration):

1. Akayev A. Pamyatnoye desyatiletie.-Bishkek, 2001.
2. Iskakova G.T. Vybory i demokratiya v Kyrgyzstane. S.296-357.
3. Iskakova G.T. Vybory i demokratiya v Kyrgyzstane: konstitutsionnyy dizayn prezidentsko-parlamentskikh otnosheniy.-Bishkek, 2003. S.317-319.
4. Iskakova G.T. Konstitutsionnyye referendumy v Kyrgyzstane. // *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*.-2012-№6 (91), s.16-27.
5. Keri Dzh. Rekomendatsii po reforme Konstitutsii Kyrgyzstana. // *Konstitutsionnoye stroitel'stvo prezidentsko-parlamentskikh otnosheniy na postsovetskom prostranstve: Sbornik materialov seminarov*. / Sost. G.T. Iskakova, U.A. Dzhakishiev, M.D. Razbayeva.-Bishkek, 2003. S. 15-16.
6. Kirdina S., Kirilyuk I., Rubinshteyn A., Tolmacheva I., Rossiyskaya model' institutsional'nykh izmeneniy: opyt empiriko-statisticheskogo issledovaniya. // [Http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/vopreco.pdf](http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/vopreco.pdf)
7. Kichalyuk O.N. Akty Prezidenta Rossii (Konstitutsionno-pravovoy aspekt). // *Pravo i zhizn'*. Nauchnyy i nauchno-populyarnyy zhurnal. [http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG\\_idx20.htm](http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_idx20.htm); Luchin O.V. «Ukaznoye pravo» v Rossii.-M., 1996. S.4.
8. Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran: Ucheb. v 4 t. T.1-2. / Ruk. avt. kollektiva i otv. red. B.A. Strashun.-M., 1996. S. 511.
9. Kotelevskaya I.V. Zakon i podzakonnyy akt. // *Zhurnal rossiyskogo prava*.-2000-№2.-S.36.
10. Luchin V. Ukaznoye pravo v Rossii. // *Dialog*.-1996-№7.-S. 17.
11. Novyye konstitutsii stran SNG i Baltii: Sb. dok. / Otv.red. N.A. Mikhaleva. Vyp. 2.-M., 1998. S. 227-267,134-174, 55-104.
12. Okun'kov L.A. Pravovyye akty Prezidenty: ikh status, napravlenost', sodержaniye. // *Zhurnal rossiyskogo prava*.-1997-№7.-S. 19.
13. Ordina O. N. K voprosu o sootnoshenii mezhdu ukazami Prezidenta RF i inymi istochnikami administrativnogo prava // *Sovremennoye pravo*.-2009.-№ 3.-S. 49-51.
14. Pigolkin A.S. O sootnoshenii zakonov i ukazov Prezidenta v Rossiyskoy Federatsii // *Vestnik Mezhparlamentskoy Assamblei*.-Sankt-Peterburg.-1995-№1.-S. 37-8.
15. Prezidentskoye veto i yego preodoleniye v parlamente. // *Konstitutsiya i zakon: Stabil'nost' i dinamizm (seriya «Konflikt zakona i obshchestva»)*. - M, 1998. S. 43.
16. Remington T. Podderzhka Prezidenta v rossiyskoy Gosudarstvennoy Dume. // *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*.-2005.-№ 3 (52) .- S. 23, 34.
17. Teoriya gosudarstva i prava. / Pod red. V.M. Korel'skogo i V.D. Perevalova.-M., 1999. S. 301.