

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ КОНСТИТУЦИИ КЫРГЫЗСТАНА НА ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ПРЕЗИДЕНТОМ И ПАРЛАМЕНТОМ

© 2018 г. Г. Т. Искакова

Американский университет в Центральной Азии

E-mail: gtiskakova@mail.ru

Поступила в редакцию: 03.08.2017 г.

Автор анализирует конституционные изменения в Кыргызстане, включая последнюю Конституцию (принята решением референдума от 27 июня 2010 г.), которые в основном были посвящены разделению власти между двумя всенародно избираемыми органами – парламентом и президентом. Хотя многие советские и современные представители юридической науки сделали существенный вклад в исследование организации высшей государственной власти, опыт Кыргызстана, в котором так часто модифицировалась Конституция, представляет интерес, поскольку здесь недостатки конституционных конструкций, имеющиеся и в других странах со сходными устройствами, обостряются социальными проблемами, которые не могут быть решены за счет богатых природных ресурсов. В статье рассматриваются трансформации в правовом регулировании взаимосвязанных полномочий президента и парламента в ходе политического развития в Кыргызстане и предлагаются, где возможно, устройства, которые позволили бы достичь оптимального баланса в организации верховной власти в пределах существующей формы правления и способствовали бы развитию государства и общества в демократических правовых рамках.

Ключевые слова: Конституция Кыргызстана, президент, парламент.

DOI: 10.31857/S000523100000797-0

В первую Конституцию Кыргызской Республики¹ 1993 г. изменения и дополнения вносились семь раз: в 1994, 1996, 1998, 2003, 2006, в январе и октябре 2007 г. Все эти изменения были в основном связаны с правовым регулированием полномочий и взаимоотношений между двумя основными органами государства, получающими свою легитимность на всеобщих выборах и имеющими право выступать от имени народа Кыргызстана, – президентом и парламентом. Однако наделение Конституцией этим правом одновременно и президента, и Жогорку Кенеш², содержит в себе

опасность, вытекающую из самой сути подобных форм правления и заключающуюся в возможности конфликтов между ними. В силу своего раздельного всенародного избрания президент и парламент становятся средоточием и выразителями основных конфликтующих интересов общества и при этом считают себя ни в чем не уступающими другой ветви власти, часто не хотят идти на взаимные уступки.

Новая Конституция Кыргызстана, принятая 27 июня 2010 г. на референдуме в тяжелых для страны условиях сильной дестабилизации и поменявшая форму организации государственной власти, тем не менее, сохранила всенародную легитимацию как парламента, так и президента.

Проблема противостояния между президентом и законодательной ветвью власти распространена среди многих постсоветских государств, являющихся в большинстве система-

¹ “Кыргызстан” и “Кыргызская Республика” (в дальнейшем – КР) – официальные названия республики на русском языке, который в Кыргызстане носит статус языка межнационального общения.

² Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики.

ми с всенародно избираемым президентом, за исключением Молдовы и некоторых балтийских стран. И хотя небольшие несогласия не угрожают стабильности и развитию страны, хронические конфликты между разными ветвями власти могут привести к тупиковым ситуациям и к конституционным кризисам, как это имело место в России в 1993 г., в Белоруссии — между Президентом А.Г. Лукашенко и парламентом в 1995–1996 гг., на Украине при Президентах Кучме и Ющенко; в Кыргызстане в 1994 и 2007 гг.; когда был распущен парламент, в Молдове, где из-за конфронтации между Президентом и оппозиционными парламентариями в 2000 г. система была реформирована. Таких примеров можно приводить еще много.

В конституционном праве многие представители советской и постсоветской юридической науки, среди которых И.А. Денисов, М.И. Байтин, И.Д. Левин, Г.Н. Манов, В.С. Петров, Б.А. Стародубский, Н.П. Фарберов, В.Е. Чиркин, А.А. Мишин, А.С. Автономов, И.Л. Бачило, А.Д. Керимов, Б.Н. Топорнин, Б.А. Страшун, Л.С. Мамут, А.В. Оболонский, М.Н. Марченко, И.Г. Шаблинский, Н.А. Сахаров, Л.А. Окуньков, М.А. Круттоголов, А.Ш. Арутюнян, внесли вклад в исследование вопросов о способах организации верховной государственной власти, порядка формирования ее органов и их взаимодействия между собой и населением. Эти проблемы изучались как по отдельным странам, так и в сравнительном аспекте.

Поскольку демократическая организация высшей власти в государстве, всенародно избираемые на состязательной основе президент, парламент, их полномочия по взаимным сдержкам и противовесам — явления относительно новые для наших стран, понятно, что перспективы и потребности для исследования этих феноменов очень значительны. Несмотря на наличие большого количества научных работ по этим вопросам, многие исследовательские направления остаются еще не освоенными или изученными частично. В этих условиях опыт Кыргызстана, в котором так часто изменялась конституция, представляет интерес, поскольку здесь недостатки конституционных конструкций, имеющиеся и в других странах со сходным устройством, обостряются социальными проблемами, которые не могут быть решены за счет богатых природных ресурсов.

В статье проводится анализ изменений конституции в Кыргызстане, влияющих на правовое регулирование взаимоотношений между президентом и парламентом, и предлагаются устройства, которые позволили бы, по мнению автора, достичь оптимального баланса в организации верховной власти в пределах существующей формы правления и способствовали бы развитию страны в демократических правовых рамках.

Про Конституцию Кыргызстана 1993 г. Президент Аскар Акаев писал, что в ней “не был решен до конца вопрос о власти”³. Согласно этой конституции, только Жогорку Кенеш имел право вносить изменения и дополнения в конституцию, но на момент проведения референдума 22 октября 1994 г. он был распущен. Вместо проведения выборов в Жогорку Кенеш изменения в конституцию о разделе парламента на две палаты⁴ были приняты на референдуме, но при этом сохранилась компетенция однопалатного парламента.

Полномочия между палатами парламента были разделены после внесения изменений в Конституцию на референдуме от 10 февраля 1996 г. В результате этого референдума президенту больше не требовалось согласия Жогорку Кенеша для решения вопросов о структуре и составе правительства, об отставке премьер-министра и членов кабинета и формировании большинства центральных органов государства. За президентом были закреплены также значительные полномочия в законодательной сфере, но при этом за законы по-прежнему отвечал парламент, а за исполнение законов — правительство.

Изменения конституции на референдуме 17 октября 1998 г. вместе с введением частной собственности на землю изменили статус депутатов парламента: депутатский иммунитет был заменен indemnитетом; введен 3-летний ценз оседлости для депутатов СНП, подробнее урегулированы вопросы досрочного прекращения и лишения полномочий депутата.

Изменения Конституции на референдуме 2 февраля 2003 г. были вынужденной мерой.

³ Акаев А. Памятное десятилетие. Бишкек, 2001. С. 164.

⁴ Законодательное собрание (в дальнейшем ЗС), представляющее интересы всего населения, в составе 35 депутатов и Собрание народных представителей (в дальнейшем СНП), работающее сессионно, в составе 70 депутатов.

Под давлением парламентской и внепарламентской оппозиций, поддерживаемых митингами и демонстрациями протеста со стороны групп недовольных ухудшающимися экономическими условиями в стране, Президент и его окружение провели общенациональный «круглый стол» с участием разных политических сил в июле 2002 г., а в сентябре собрали Конституционное совещание⁵. Проект изменений и дополнений в Конституцию, принятый Конституционным совещанием, был выставлен на всенародное обсуждение 17 октября 2002 г.⁶ Затем 2 января 2003 г. неожиданно для «написания» новой редакции Конституции с учетом результатов всенародного обсуждения Президент создал экспертную группу⁷, состав, организация и ускоренные процедуры работы которой обеспечили (несмотря на сопротивление единичных ее членов) одобрение спущенного им проекта, отличавшегося от варианта Конституционного совещания. Уже 13 января 2003 г. недоработанный проект Конституции, в 23 положения которого позднее в спешке вносили дополнительные изменения⁸, был выставлен на референдум⁹. Компромиссы, достигнутые в ходе работы Конституционного совещания, и зарождавшееся доверие были разрушены. Значительно изменившийся текст Конституции был принят на референдуме без обсуждения.

⁵ См.: Указ Президента КР от 26 августа 2002 г. № УП-235 «О мерах по подготовке конституционной реформы в Кыргызской Республике».

⁶ Указы Президента Кыргызской Республики от 17 октября 2002 г. № УП-278 «Об общенародном обсуждении поправок Конституции КР, выработанных на основе предложений и рекомендаций Конституционного совещания»; от 28 ноября 2002 г. № УП-351 «О продлении общенародного обсуждения поправок в Конституцию Кыргызской Республики, выработанных на основе предложений и рекомендаций Конституционного совещания».

⁷ См.: Указ Президента КР от 2 января 2003 г. № УП-2 «О завершении общенародного обсуждения поправок в Конституцию Кыргызской Республики».

⁸ См.: Указ Президента КР от 23 января 2003 г. за № УП-16 «О внесении поправок в текст проекта Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики», вынесенного на референдум Указом Президента Кыргызской Республики «О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике» от 13 января 2003 г. № УП-8».

⁹ См.: Указ Президента КР от 13 января 2003 г. № УП-8 «О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике».

Президент Акаев называл референдумы «референдумами о доверии президенту», «вотумом доверия президенту» или писал о поддержке подавляющего большинства¹⁰. 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 г., в результате которых Президенту Акаеву пришлось бежать из страны, были: окончание семейного правления, конституционная реформа, создание общественного телевидения и борьба с коррупцией. Но реформы пошли не так гладко, как были изначально обещаны. Делая разные попытки разработать или провести через общественное обсуждение нужный ему вариант, Президент К. Бакиев медлил с официальным представлением своего проекта конституции.

Очередные модификации в Конституцию были поспешно приняты Жогорку Кенешем и подписаны Президентом 9 ноября 2006 г. под нажимом внутрипарламентской оппозиции и многотысячных митингов, проводившихся в Бишкеке. Но в декабре 2006 г. уже противоположная группа депутатов «продавила» принятие тем же парламентом еще одной Конституции КР, подписанной Президентом 15 января 2007 г.¹¹ 14 сентября того же года Конституционный Суд КР отменил действие ноябрьской 2006 г. и январской 2007 г. Конституций, решив, что обе редакции были приняты с нарушением требований Конституции 2003 г. Венецианская комиссия в своем заключении от 15 декабря 2007 г. отметила, что «действительно очень необычно, если не беспрецедентно, чтобы конституционный суд объявил весь текст действующей конституции неконституционным», «как правило, конституционные суды должны принимать свои решения на основе конституции, действующей на момент принятия решения»¹². Однако неожиданное для общественности решение Конституционного суда не застало Президента Бакиева неподготовленным. На назначенном Указом Президента референдуме уже че-

¹⁰ См.: Акаев А. Указ. соч. С. 234, 164, 215.

¹¹ Далее — Конституция 2006 г. и январская Конституция 2007 г.

¹² Европейская комиссия за демократию через закон (Венецианская комиссия). Заключение о конституционной ситуации в Кыргызской Республике, принятое Комиссией на ее 73-м пленарном заседании. Венеция, 14–15 декабря 2007 г.

рез пять дней после оглашения упомянутого выше решения Конституционного суда от 21 октября 2007 г. были приняты одновременно и Конституция, и Кодекс о выборах.

Через полтора года после этих изменений, 7 апреля 2010 г., после безуспешных попыток силового подавления митингов, приведших к смерти 84 и ранению более 1500 мирных граждан, Президенту Бакиеву пришлось бежать вместе со своими братьями и сыновьями. Основные требования протестантов — отмена повышенных в два раза тарифов на тепло и электроэнергию, которые население должно было платить в основном приватизированным (не без участия сына Президента) частным энергокомпаниям. Отмена приватизации за бесценок акционерных обществ “Кыргызтелеком”, “Северэлектро” и “Востокэлектро” была выполнена уже Временным правительством КР, которое также провело референдум по принятию последней Конституции. И хотя с этой Конституцией форма правления в стране кардинально склонилась в сторону парламентарной системы, президент остался всенародно избираемым, и за ним сохранились значительные полномочия, не присущие подобной системе.

Конституция определяет полномочия президента и парламента относительно вопросов, по которым они могут столкнуться. Прежде всего это вопросы, касающиеся их нормотворческой деятельности, бюджета страны, формирования и отставки правительства, а также роспуска парламента¹³.

В основном парламент ведает вопросами принятия законов. Однако президент тоже может обладать большими полномочиями законодательного характера: право законодательной инициативы, “вето”, принятие указов, вопросы, связанные с принятием бюджета, и назначение референдума.

Президент Кыргызстана обладал *правом законодательной инициативы* согласно всем редакциям Конституции. В различных странах субъекты права законодательной инициативы определяются по-разному: в классической президентской системе США это только парламен-

тарии¹⁴, во многих парламентах примерно 80% всех законопроектов поступают от правительства¹⁵ Великобритании — 95%, а в Италии 70% всех законов принимаются по инициативе правительства (за 1978—1982 гг.)¹⁶. В Кыргызстане с 1995 по 2000 г. в среднем правительство вносило 56.2% всех законопроектов, Президент — 14.8%, а депутаты — 25.8%¹⁷. Но последний действующий вариант Конституции не предусматривает права законодательной инициативы за президентом Кыргызстана, который теперь может представлять свои законодательные предложения как через правительство, так и через отдельных депутатов.

Разные редакции Конституций Кыргызстана варьировали сроки подписания президентом законов, принятых парламентом, но все они, включая последнюю Конституцию, предоставляли президенту *право вернуть закон в парламент с возражениями*, а парламенту — право преодолеть двумя третями голосов возражения президента (отлагательное «вето»). В случае неподписания закона в установленный срок закон считался подписанным и подлежал опубликованию. В редакциях Конституций 1996, 1998 и октября 2007 гг. по ряду законов, которые принимались большинством в две трети голосов¹⁸, для преодоления “вето” президента требовалось большинство — не менее трех четвертей, а в редакции 2003 г. — четырех пятых голосов депутатов парламента.

За 1996—2000 гг. Президент Кыргызстана обращался к праву “вето” в 13.3% случаев¹⁹. И

¹⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун: в 4-х т. Т. 1-2. М., 1996. С. 494.

¹⁵ См.: Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators / eds. P. Harris and B. Reilly: Handbook Series. Stockholm, 1998. P. 219.

¹⁶ См.: Иностранное конституционное право / под ред. В.В. Маклакова. М., 1996. С. 58, 176.

¹⁷ См.: О деятельности Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР с апреля 1995 г. по июнь 1999 г. Бишкек, 1999, а также данные архива Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР.

¹⁸ По законам о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции и конституционных законов, об изменении границ, по конституционным законам.

¹⁹ К примеру, в России “за время работы Федерального собрания первого созыва Президент РФ отклонял каждый четвертый принятый закон” (см.: Президентское “вето” и его преодоление в парламенте // Конституция и закон: стабильность и динамизм. Сер. “Конфликт закона и общества”. М., 1998. С. 43).

¹³ В настоящей работе не рассматриваются вопросы взаимоотношений с судебной ветвью власти, которая имеет свою собственную логику организации и деятельности и требует отдельного систематического исследования. Здесь также не рассматриваются вопросы импичмента президента, поскольку он никогда не применялся в Кыргызстане. Вероятность его ничтожна из-за существующей расстановки политических сил, а также сдержек, установленных в Конституции.

законодатели преимущественно поддерживали позицию Президента, не соглашаясь с возражениями Президента только в 6.7% случаев и соглашаясь с ними в 86.6% случаев, включая случаи полного согласия — 73.3%, частичного согласия — 6.7% и нерассмотрения в 13.3% случаев (что можно рассматривать как согласие, поскольку вероятно, что Президент не хотел принятия законопроекта в таком виде).

Конституции различных стран по-разному регулируют право «вето». Например, в Конституции Азербайджана для президента предусматривается абсолютное «вето»²⁰, а для Белоруссии закреплено «карманное» «вето»²¹, которое имеет место в практике США из-за имеющегося там пробела в Конституции²². Это обычно в президентской системе: президенты имеют право «вето», которое может быть преодолено абсолютным большинством или двумя третями голосов членов парламента, а в премьер-президентской или парламентарной системах президенты либо не наделяются правом «вето», либо «вето» может быть проведено в жизнь с согласия правительства. «Вето», которое трудно преодолеть, может привести к конфликтам между ветвями власти, а также принижает значение парламента в принятии законов. Например, президент Франции может «потребовать от парламента нового обсуждения закона или некоторых его статей», но такое обсуждение не требует преодоления возражений президента определенным большинством голосов членов законодательного органа. В Чехии для преодоления вето президента нужно более половины от общего числа депутатов, при этом внесение поправок в закон не допускается²³. Поскольку согласно последней Конституции Кыргызстана деятельность правительства зависит от парламента (т.е. действующее правительство должно иметь поддержку парламента), то логичнее было бы предположить, что преодоление «вето» президента можно было упростить для обеспечения демократического законодательного процесса.

²⁰ В Конституции Азербайджана 1995 г. написано: «Если Президентом Азербайджанской Республики не будут подписаны конституционные законы Азербайджанской Республики, то они не вступают в силу» (ст. 123) // Новые конституции стран СНГ и Балтии: сб. док. / отв. ред. Н.А. Михалева. Вып. 2. М., 1998. С. 55–104.

²¹ См.: там же. С. 134–174.

²² См. подр.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. С. 510, 511.

²³ См.: Статья 72 Конституции Чехии (Чешской Республики) // Конституции государств Европы. М., 2001.

Указы президента могут рассматриваться двояко: это подзаконные акты, которые должны субординировать по отношению к законам, или это своего рода «заменители» законов, которые создают новое правовое регулирование общественных отношений и имеют юридическую силу, равную законам. Принятие таких «указов-законов» может быть напрямую основано на конституции — например, в силу делегирования парламентом законотворческих полномочий президенту или роспуска парламента, а может быть результатом пробелов в праве²⁴. Согласно Конституции Кыргызстана 1993 г. президент издавал указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны, на основе и во исполнение Конституции и законов. Исключенное из Конституции 1996 г. положение о субординирующем характере указов президента по отношению к Конституции и законам было восстановлено изменениями Конституции 2006 г., а закрепленное в 1996 г. за президентом право принимать указы, имеющие силу закона, в случаях делегирования Жогорку Кенешем своих законодательных полномочий и роспуска парламента было исключено в 2006 г.²⁵

Президент Кыргызстана принимал указы как подзаконного характера, так и равные законам в результате как роспуска парламента, так и вследствие пробела конституции. Например, Президент Акаев провел своими Указами первые свободные выборы в представительные органы местного самоуправления в 1995 г.²⁶; изменил статус глав местного самоуправления городов

²⁴ А.С. Пиголкин выделил в правотворческой деятельности Президента России три направления: указы, принимавшиеся в пределах компетенции Президента; указы, которые содержали нормы, противоречащие Конституции и федеральным законам; указы, которые не противоречили законам, но принимались по предмету ведения законодательного органа, например, указы о проведении второго этапа приватизации, о земельной реформе) (см.: *Пиголкин А.С. О соотношении законов и указов Президента в Российской Федерации* // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1995. № 1. С. 37, 38).

²⁵ Кроме того, президент имеет полномочие по изданию временных указов, имеющих силу закона: по вопросам введения чрезвычайного или военного положения, объявления состояния войны, которые подлежали последующему утверждению или отмене парламентом.

²⁶ См.: Указ Президента КР от 22 сентября 1994 г. № УП-247 «Об утверждении Положения «О выборах депутатов местных кенешей первичного уровня в Кыргызской Республике»»; Указ Президента КР от 9 декабря 1994 г. УП № 318 «О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления районов и областей Кыргызской Республики».

Бишкек и Ош, заложенный в Законе от 19 апреля 1991 г. “О местном самоуправлении”²⁷. В период роспуска парламента — с сентября 1994 г. по март 1995 г. Президент своими Указами: 1) вносил изменения, отменял, приостанавливал положения действующих законов²⁸ либо 2) создавал новое правовое регулирование общественных отношений в силу отсутствия соответствующих законов²⁹. Случаи делегирования парламентом своих законодательных полномочий Президенту не имели места.

“Конституционный Суд РФ стоит на позиции, согласно которой указ — только подзаконный акт, но пробельность в праве социально опасна, а поэтому указное регулирование допустимо вплоть до принятия соответствующего закона”, — считает М.В. Баглай³⁰. Однако позиция А.С. Пиголкина о том, что “президент не должен принимать акты законодательного характера”³¹, представляется заслуживающей поддержки. Обычно в чисто

президентских системах президенты не наделяются правом издания указов, имеющих силу закона. В тех странах, где президенты имеют такое полномочие, их указы являются предметом для последующего одобрения или отмены парламентом³². В премьер-президентских системах президенты в основном не имеют полномочий по изданию подобных указов, а делегирование законодательных полномочий происходит от парламента к премьер-министру или кабинету, как во Франции³³. Не только парламентарные, но и премьер-президентские системы часто требуют контрассигнации актов президента представителями исполнительной власти. Например, в Польше “акты Президента Республики действительны при наличии подписи Председателя Совета Министров, который вследствие подписания акта несет ответственность перед Сеймом”³⁴.

Недостатком указного “законотворчества” является возможность неподдержки парламентом актов президента, смешение полномочий по созданию законов и их исполнению, а также вмешательство президента в прерогативы специализированного законодательного органа, обладающего не меньшей силой легитимации. Последняя Конституция Кыргызстана сохранила за президентом право издавать указы, при этом не определив их субординирующего характера по отношению к Конституции и законам.

Новая Конституция отнесла вопрос **назначения референдума** к компетенции Жогорку Кенеша. Но до этого, за исключением Конституции 1993 г., в соответствии со всеми редакциями Конституции, референдум мог быть назначен только президентом в Кыргызстане. Конституция 1993 г. предоставляла такое право также и Жогорку Кенешу, однако несколько попыток парламента реализовать это право закончились неудачей: либо

²⁷ См.: Указ Президента КР от 15 декабря 1994 г. № УП-326 “О главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош”; Указ Президента КР от 2 января 1995 г. УП № 5 “Об утверждении Положения о выборах глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош”; Указ Президента КР от 9 июля 1998 г. УП № 228 “О выборах главы местного самоуправления — мэра города Бишкек”.

²⁸ Например, Указом от 27 октября 1994 г. “О некоторых дополнениях и изменениях порядка выборов депутатов Жогорку Кенеша, вытекающих из решения референдума (всенародного голосования) 22 октября 1994 г. о создании двухпалатного Жогорку Кенеша” были внесены изменения в Закон КР “О выборах депутатов Жогорку Кенеша”. Указами Президента были отменены отдельные положения Закона “Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике”, предусматривающего взимание 5% налога от суммы прибыли, вывозимой иностранными инвесторами, освобожденными от уплаты налога с прибыли (см.: Указ Президента КР от 6 сентября 1994 г. № УП-234 “О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в Кыргызской Республике”). Указом Президента было приостановлено действие отдельных положений Закона “О судостроительстве Кыргызской ССР” (см.: Указ Президента КР от 1 ноября 1994 г. № УП-290 “О судебном департаменте Кыргызской Республики”); Закона “О налогах с предприятий, объединений и организаций” (см.: Указ Президента КР от 30 декабря 1994 г. № УП-362 “Об отдельных вопросах налоговой политики”).

²⁹ Например, в январе 1995 г. Президент принял своим Указом (имеющим силу закона) государственный бюджет на первый квартал 1995 г. (см.: Указ Президента КР от 23 января 1995 г. № УП-27 “О государственном бюджете Кыргызской Республики на I квартал 1995 года”).

³⁰ Конституция и закон: стабильность и динамизм. С. 26.

³¹ *Пиголкин А.С.* О соотношении законов и указов президента в Российской Федерации. С. 39.

³² См.: *Scott R.E.* National Integration Problems and Military Regimes in Latin America. // *Latin American Modernization Problems* / ed. R.E. Scott. Chicago, 1973; *Shugart M.S.* and *Carey J.M.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992. P. 140, 141.

³³ См.: *Кери Дж.* Рекомендации по реформе Конституции Кыргызстана. // Конституционное строительство президентско-парламентских отношений на постсоветском пространстве: сб. материалов семинара / сост. Г.Т. Исакова, У.А. Джакишев, М.Д. Разбаева. Бишкек, 2003. С. 18.

³⁴ Конституция Польской Республики // Конституции государств Европы: сб. М., 2001. Ст. 144.

принятые ЗС проекты постановлений о проведении референдума³⁵ были отклонены СНП, либо поддержанное СНП решение ЗС³⁶ было признано неконституционным Конституционным судом³⁷.

После июньского референдума 2010 г. все остальные семь референдумов, имевшие место в Кыргызстане, назначались и инициировались президентами страны. Из них решения пяти референдумов вносили изменения в Конституцию, два референдума были посвящены вопросу о доверии президенту³⁸. В обоих случаях (30 января 1994 г. и 2 февраля 2003 г.) референдумы о доверии проводились после трех лет вслед за выборами Президента Акаева и приносили ему ошеломляющую победу. Но избранные после роспуска парламента депута-

ты отклонили предложения о проведении референдума о продлении полномочий Президента до 2001 г. как “противоречащие Конституции и законодательству”³⁹.

Относительно *полномочий, связанных с бюджетом* страны, Конституция Кыргызстана 1993 г. предусматривала, что правительство разрабатывает проект бюджета, представляет его Жогорку Кенешу и обеспечивает его исполнение, а парламент утверждает бюджет и отчет о его исполнении, а также формирует Счетную палату страны⁴⁰. Однако изменения Конституции 1996 и 1998 гг. установили требование, что для принятия любых законов, связанных с бюджетом и налогами страны, парламенту требуется согласие правительства. Январская Конституция 2007 г. вернула парламенту право принимать проекты законов, предусматривающие увеличение расходов госбюджета, либо сокращение его доходной части после определения источника финансирования. В редакциях Конституции от октября 2007 и июня 2010 гг. было установлено, что правительство определяет источники финансирования для подобных законопроектов.

Известно, что законодатели обычно не склонны принимать последовательные, стратегически выверенные решения относительно бюджета страны, но стремление обеспечить финансовый порядок и проведение единой общенациональной бюджетной политики за счет доминирования правительства не должно принижать значения принципа разделения властей. Из действующих систем с всенародно избираемым президентом нет ни одной страны, где парламент не имеет права вносить поправки в бюджет, за исключением Южной Кореи, где парламент может уменьшать, но не увеличивать статьи бюджета⁴¹.

Решением могло быть наделение Жогорку Кенеша правом вносить изменения в государственный бюджет либо 2/3 голосов, либо в пределах бюджетного потолка, установленно-

³⁵ См.: постановления ЗС Жогорку Кенеша КР: от 21 ноября 1995 г. З № 264-1 “О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о выборности глав местных государственных администраций”; З № 263-1 “О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о единой судебной власти”; № 265-1 “О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о придании русскому языку статуса государственного языка”.

³⁶ См.: постановления СНП Жогорку Кенеша КР от 22 ноября 1995 г. П № 203-1 “О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о единой судебной власти.”

³⁷ См.: Решение Конституционного суда КР от 22 декабря 1995 г. по представлению Чуйского областного кенеша от 12 декабря 1995 г. за № 1/70 о признании неконституционными постановлений Жогорку Кенеша КР от 21-22 ноября 1995 г. за № 35/1 “О проведении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики о единой судебной власти” и от 23 ноября 1995 г. за № 36/1 “Об организационно-финансовых мерах по проведению референдума в Кыргызской Республике”.

³⁸ В первом случае народ просили подтвердить, что Президент, всенародно избранный 12 октября 1991 г. на 5 лет, вправе осуществлять полномочия, установленные Конституцией на срок его избрания (см.: О некоторых вопросах работы участковых комиссий референдума Кыргызской Республики. Бишкек, 1993). А во втором случае первый вопрос в бюллетене для голосования был следующим: “Аскар Акаев должен оставаться Президентом Кыргызской Республики до декабря 2005 года (до окончания конституционного срока избрания), для того чтобы претворить намеченные конституционные изменения в жизнь” (см.: Указ Президента КР от 13 января 2003 г. № УП-8 “О проведении референдума (всенародного голосования) в Кыргызской Республике”).

³⁹ Постановление Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР от 20 сентября 1995 г. З № 198-1 “Об обращениях инициативных групп по проведению референдума о продлении полномочий Президента Кыргызской Республики до октября 2001 года”.

⁴⁰ В Конституции 1993 г. она называлась Контрольной палатой.

⁴¹ См.: Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. P. 140.

го правительством, т.е. любые дополнительные расходы должны быть возмещены соответствующим урезанием расходов по другой статье, определяемой парламентом. Это позволило бы правительству поддерживать бюджетную дисциплину среди парламентариев, оставляя за законодательным органом право принимать основные решения в бюджетном процессе.

В Кыргызстане, начиная с изменений Конституции 1996 г., *Счетная палата* формировалась президентом и парламентом совместно, а председатель Счетной палаты назначался и снимался с должности президентом. По октябрьской Конституции 2007 г. президент представлял парламенту для избрания и освобождения от должности аудиторов и председателя Счетной палаты. Таким образом, исполнение государственного бюджета, так же как и его составление и контроль за исполнением, происходило под руководством президента. Парламент, лишь дающий согласие на решения президента по составу Счетной палаты, не мог оказать существенного влияния на осуществление контроля за законностью расходования средств из госбюджета.

Поскольку за исполнение государственного бюджета несет ответственность правительство, то логично полагать, что законодательный орган, утверждающий отчет о его исполнении, должен осуществлять контроль за исполнением бюджета. Поэтому закрепленное в Конституции 2010 г. полномочие Жогорку Кенеша по формированию и снятию с должности членов Счетной палаты является более логичным решением. Теперь парламент будет избирать членов Счетной палаты, треть состава которой предлагает Президент, треть — парламентское большинство и треть — парламентская оппозиция; парламент же и освобождает их от должности в порядке и случаях, предусмотренных законом. Председателя Счетной палаты назначает президент из числа членов Счетной палаты.

Относительно досрочного *ропуска парламента* первая Конституция Кыргызстана предусматривала только два основания: 1) решение, принятое не менее чем двумя третями голосов депутатов, либо 2) решение общенародного референдума. Изменения Конституции 1996 и 1998 гг. значительно увеличили возможности для роспуска одной или обеих палат парламента, предусмотрев (кроме решения о самороспуске) случаи: трех-

кратного отказа дать согласие на назначение премьер-министра или повторного (в течение трех месяцев) выражения недоверия премьер-министру; выдвижения обвинения против президента, по которому Конституционный суд принял отрицательное заключение; решения референдума, а также “иного кризиса”, вызванного непреодолимыми противоречиями между палатами Жогорку Кенеша с другими ветвями государственной власти.

Столь широкие основания для роспуска часто порождали подозрения и слухи о том, что парламент Кыргызстана будет распущен, и держали депутатов в напряжении⁴². Но действительные роспуски парламента имели место три раза: в 1994, 2007 и 2010 гг. Несмотря на обилие оснований, предоставляемых разными редакциями Конституции для роспуска парламента, в двух первых случаях президенты, а в третьем — Временное правительство прибегали к мерам, не предусмотренным действующими Конституциями.

В первый раз роспуск был организован изнутри парламента, когда осенью 1994 г. поддерживающие Президента 143 (из 350) депутата Верховного Совета объявили о своем отказе от участия в деятельности парламента и потребовали досрочных выборов⁴³. Несмотря на эти акции и на то, что кворум уже не набирался, Президиум Верховного Совета и другая часть депутатов собирались продолжить работу. Президент своим Указом констатировал “досрочное прекращение законодательной деятельности Жогорку Кенеша”, хотя по Конституции не имел права распускать парламент⁴⁴.

Второй раз парламент был распущен на основе Конституции 2003 г., которая была восстановлена решением Конституционного суда КР в то время, когда была уже принята на референдуме, но еще не подписана президентом Бакиевым октябрьская Конституция 2007 г. Президент назначил досрочные выборы в парламент, сославшись на возникновение непреодолимых противоречий между Жогорку Кенешем и Конституционным судом в результате признания парламентом своего постановления

⁴² См.: Акаев А.: Кыргызстан — наш общий дом // Вечерний Бишкек. 1998. 1 окт.

⁴³ См.: Кризис власти в Кыргызстане. До декабря / Заявление Правительства КР // Там же. 1994. 6 сент.

⁴⁴ См.: Указ Президента КР “Об обеспечении политической стабильности в Кыргызской Республике и о неотложных мерах социально-экономического характера” // Там же.

об избрании трех судей Конституционного суда утратившим силу, выражения недоверия составу Конституционного суда и образования депутатской комиссии по изучению деятельности Конституционного суда с 1993 г.

Изменения Конституции 2006 г., сохранившиеся и в последующих редакциях Конституции, свели основания для роспуска Жогорку Кенеша к трем возможностям. Парламент мог быть досрочно распущен по решению о самороспуске или в случаях, если в установленные Конституцией сроки политическая партия, представленная в Жогорку Кенеше, не справится с обязанностями по формированию правительства или если парламент в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству. Последняя Конституция вместо третьего основания закрепила за премьер-министром право самому один раз в год поставить перед парламентом вопрос о доверии. В случае отказа Жогорку Кенешем в доверии правительству президент принимает решение об отставке правительства либо назначает досрочные выборы в парламент.

Правовое регулирование вопросов *формирования правительства* вначале изменялось незначительно. По Конституции 1993 г. премьер-министр назначался президентом с согласия парламента, а в период с 1996 до 2003 г. — с согласия одной палаты (СНП). Члены правительства назначались президентом: по представлению премьер-министра и с согласия парламента (1993 г.); по консультации с премьер-министром (1996 и 1998 гг.); по предложению премьер-министра и с согласия парламента (2003 г.). Но затем заложенный в ноябрьской Конституции 2006 г. усложненный порядок формирования правительства сохранился с некоторыми редакциями во всех последующих изменениях Конституции.

Согласно последней Конституции формирование правительства вкратце происходит следующим образом: фракция или коалиция фракций, получившие более половины депутатских мандатов, а если таковой нет, то фракции по поручению президента, который имеет право дважды выбирать любую фракцию, пытаются путем создания коалиционного большинства в парламенте выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Кандидат в премьер-министры вносит в парламент для утверждения программу, структуру

и состав правительства. Фракции и кандидат на должность премьер-министра должны сделать это в течение 15 дней. В случае если ни одна из партий (здесь в Конституции возникает “партия”, а не “фракция” или “коалиция фракций”), не получит более половины депутатских мандатов или не справится с поручением президента, то фракции по своей инициативе пытаются выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Президент назначает премьер-министра и других членов правительства. В итоге, если в установленном Конституцией порядке не будут утверждены программа, структура и состав правительства, президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш, а правительство исполняет свои обязанности до формирования нового правительства. Таким образом, процедуры формирования правительства предоставляют значительное пространство для политических маневров и президенту, и Жогорку Кенешу и в то же время держат этот процесс в жестких временных рамках.

Названные модификации Конституции важны, но гораздо важнее установить, изменились ли те полномочия и механизмы взаимодействия президента и парламента между собой, которые ведут к *кардинальным изменениям в системе организации верховной власти*, т.е. формы правления в Кыргызстане. Форму правления определяют как «способ организации верховной государственной власти, порядок образования ее органов, их взаимодействия между собой и населением, степень участия населения в их формировании»⁴⁵ или “порядок формирования высших органов власти и взаимоотношения между ними”⁴⁶. И хотя признаки различных форм правления обстоятельно рассмотрены в правовой литературе, при определении отличия между ними наиболее точным, на наш взгляд, является критерий, предложенный проф. В.Е. Чиркиным. По его мнению, основным отличием различных республиканских форм правления является способ избрания главы государства и политической ответственности правительства, а все другие признаки, в том числе и порядок назначения правительства, не являются решающими⁴⁷.

⁴⁵ Теория государства и права / отв. ред. В.М. Корельский и В.Д. Перевалов. Екатеринбург, 1996. С. 180.

⁴⁶ См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999. С. 200.

⁴⁷ См.: Чиркин В.Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. № 1. С. 113.

При любой демократической форме правления высший законодательный орган избирается всенародно, но системы, где президент избирается всенародно, можно подразделить, исходя из способа политической ответственности правительства, на президентские, президентско-парламентарные и премьер-президентские⁴⁸. В *президентской системе*, как известно, законодательная и исполнительная ветви власти разделены и независимы друг от друга; президент является главой правительства, члены которого несут перед ним индивидуальную ответственность. В *парламентарной системе* «правит не партия президента, а партия (партии) парламентского большинства», а «правительство несет ответственность только перед парламентом», не перед президентом⁴⁹. Системы, где наряду с всенародно избираемым президентом существует премьер-министр, т.е. имеет место дуализм исполнительной власти, называют полупрезидентскими, или *смешанными, системами*. Парламент в таких системах при принятии отчета правительства имеет право голосовать об отставке правительства, а президент — распустить парламент (или его нижнюю палату), как при парламентской форме правления. Эти системы, в свою очередь, подразделяются на премьер-президентскую и президентско-парламентарную⁵⁰. Их отличие заключается в

том, что, хотя в *президентско-парламентарной системе* парламент может выразить недоверие правительству, в конечном счете президент решает, отправить ли правительство в отставку или распустить парламент. Такая система имела место, например, в Веймарской Республике в Германии, в Намибии, Перу, Шри-Ланке. В *премьер-президентской системе*, как в Австрии, Франции и Румынии, президент не имеет права отправить в отставку правительство, если оно пользуется доверием парламента.

По Конституции Кыргызстана 1993 г. решение об *отставке правительства* принимал президент с согласия парламента. Но, начиная с Конституции 1996 г., положение о том, что президент по своей инициативе принимает решение об отставке правительства или премьер-министра, сохранялось во всех редакциях Конституции (отставка премьер-министра влекла отставку всего правительства) до изменений 2010 г. Последняя Конституция кардинально изменила систему организации высшей власти в Кыргызстане, определив, что Жогорку Кенеш по инициативе трети депутатов может принять большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша постановление о выражении недоверия правительству. И, хотя после выражения недоверия президент вправе принять решение об отставке правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша, в случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия правительству, президент отправляет в отставку правительство.

В целом анализ изменений Конституции в Кыргызстане свидетельствует о том, что отмененные вначале многие положения Конституции 1993 г. были позднее восстановлены: в 1994 г. разделили парламент на две палаты, а в 2003 г. их объединили; в 1998 г. убрали депутатский иммунитет, а в 2003 г. — восстановили; в 1996 г. сняли требование о соответствии указов президента Конституции и законам, а в 2006 г. — восстановили, в 2010 г. оно опять отсутствует; с 1996 по 2003 г. увеличили количество оснований для роспуска парламента, а в 2006 — уменьшили.

По Конституции 1993 г. в Кыргызстане было премьер-президентское правление, поскольку президент мог отправить правительство в отставку только с согласия Жогорку Кенеша. А установленная Конституцией 1996 г. президентско-

⁴⁸ Данная классификация является частью типологизации, предложенной Шугартом и Кери в книге *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Но эти авторы (вслед за Дж. Мэдисоном) ранжировали различные формы правления в зависимости от объема президентских полномочий по определению состава правительства и в зависимости от степени раздельности источников поддержания исполнительной и законодательной ветвей власти. Поэтому в предложенной ими классификации есть системы парламентские и так называемые Шугартом и Кери ассамблеино-независимые, где президент не избирается всенародно и которые по этой причине не входят в число интересующих нас случаев. Приняв некоторые из предложенных данными авторами наименований разных форм правления, мы использовали, однако, критерий, предложенный профессором В.Е. Чиркиным, который более кратко и точно объясняет классификацию форм правления, где президент избирается всенародно.

⁴⁹ См.: Чиркин В.Е. Государствоведение. учеб. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 150.

⁵⁰ См.: Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. P. 160, 161. Шугарт и Кери назвали систему президентско-парламентарной, чтобы отразить ее непонятность в отношении вопроса о том, кто несет ответственность за деятельность правительства при доминировании президента, а премьер-президентской, потому что здесь премьер-министр, обладающий доверием парламента, может состояться с президентом в осуществлении исполнительной власти.

парламентарная форма правления изменилась на систему, приближенную к парламентарной, хотя и с некоторыми отклонениями, требующими отдельного обсуждения, Конституцией от 27 июня 2010 г. Например, утратив право законодательной инициативы и полномочие по назначению референдума, позволявшее ему обходить сопротивление парламента по изменению Конституций, президент сохранил значительную власть, связанную с неограниченным правом принятия указов, наложением «вето» на законы. Парламент ограничен в принятии законов, предусматривающих увеличе-

ние расходов либо сокращение доходной части госбюджета, требованием определения правительством источника финансирования. Но теперь парламент будет решать вопрос об отправке правительства в отставку и избирать членов Счетной палаты. Таким образом, несмотря на продвижение формы организации власти в Кыргызстане в сторону парламентарной системы, новая Конституция Кыргызстана сохранила угрозу противостояния между парламентом и всенародно избираемым президентом.

IMPACT OF CONSTITUTIONAL CHANGES ON LEGAL REGULATION OF RELATIONSHIPS BETWEEN PRESIDENT AND PARLIAMENT IN KYRGYZSTAN

© 2018 G. T. Iskakova

American University of Central Asia

E-mail: gtiskakova@mail.ru

Received 03.08.2017

In the paper presented the author analyzes constitutional changes, including the last Constitution adopted by decision of referendum on 27 of June 2010, which were basically devoted to the division of power between the two nationwide elected bodies — parliament and president in Kyrgyzstan. Though many Soviet and contemporary representatives of legal scholarship have made contributions in studies of supreme state power organization, experience of Kyrgyzstan, small country, in which the Constitution was modified so many times, represents an interest as insufficiencies of constitutional design, also existing in other countries with similar arrangements, are exacerbated by social problems that cannot be compensated by rich natural resources. The article considers alterations in the legal regulation of interrelated authorities of president and parliament in the course of political developments in Kyrgyzstan and suggests, when possible, arrangements that would help reaching more optimal balance in supreme power organization within the existing form of government and promote the development of the country in democratic and rule of law oriented frameworks.

Key words: Constitution of Kyrgyzstan, President, Parliament.