

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

УДК 342.5(575.2)+342.413(575.2)
ББК Х400.53(5Кир)+400.612(5Кир)

DOI: 10.14529/law170113

ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ПРЕЗИДЕНТА

Ж. Т. Аширов

Академия управления МВД России, г. Москва

В статье рассматривается трансформация института президента в Кыргызской Республике. Анализируются этапы развития института президента, политические режимы президентов А. Акаева и К. Бакиева, их правовой статус по Конституциям 1993, 2007 гг., место и роль главы государства в государственно-политическом режиме Кыргызстана в настоящее время по Конституции 2010 года, перспективы развития института президента Кыргызстана.

Ключевые слова: президент, конституция, форма правления, политический режим, парламентаризм, революция, реформа, правовое государство.

Политическое развитие Кыргызстана уникально для Центральной Азии, и это связано прежде всего с институтом президента. Эволюцию поста Президента можно делить на два этапа: 1) Кыргызская ССР; 2) Кыргызская Республика.

В Кыргызстане после развала СССР в период конституционных преобразований был учрежден пост Президента. Верховный Совет Кыргызской ССР 12-го созыва принял закон «Об учреждении поста Президента Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Кыргызской ССР» от 24 октября 1990 г.

Первым Президентом Кыргызстана был избран А. Акаев. Он занимал этот пост в 1990–2005 гг.

На основе Закона «О реорганизации системы органов государственной власти и управления в Кыргызской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституции Кыргызской ССР» были изменены параметры института президентства: 1) президент получил полномочия как главы государства, так и главы высшей исполнительной власти республики; 2) он формировал состав Кабинета министров с последующим утверждением Верховным Советом; 3) он получил право отменять

или приостанавливать действие постановлений правительства, актов министерств, государственных комитетов и ведомств Кыргызской ССР в случае их несоответствия Конституции и законам Кыргызской ССР; 4) он наделялся правом законодательной инициативы.

Следовательно, институт президентства был совмещен с институтом главы правительства или, как считает А. А. Акунов, «вмонтирован» в исполнительную ветвь власти [1, с. 96], чтобы президент мог принимать решения по неотложным экономическим и политическим вопросам, не дожидаясь сессии Верховного Совета. Это позволило покончить с искусственным соединением в рамках должности председателя Верховного Совета Кыргызской ССР полномочий главы государства и полномочий спикера парламента, что находилось в явном противоречии с принципом разделения властей [2].

Новым этапом в развитии института президентства стало провозглашение независимого, суверенного Кыргызстана.

5 мая 1993 г. Верховный Совет Республики Кыргызстан принял первую Конституцию независимого государства.

Распределение полномочий по формированию и контролю исполнительной власти

между президентом и парламентом Кыргызстана в Конституции 1993 года характеризует смешанную форму правления в государстве. Однако, несмотря на широкие полномочия Жогорку Кенеша в данном процессе, трудно охарактеризовать форму правления Кыргызской Республики на период 1993–1996 гг. как полу-парламентскую [9, с. 12]. Например, по Конституции 1993 года в данном процессе Президент КР имел следующие полномочия:

- определяет структуру Правительства Кыргызской Республики и вносит ее на утверждение Жогорку Кенеша;
- назначает с согласия Жогорку Кенеша Премьер-министра Кыргызской Республики;
- назначает по представлению Премьер-министра и с согласия Жогорку Кенеша членов Правительства;
- освобождает от должности членов Правительства и руководителей административных ведомств Кыргызской Республики;
- принимает прошение Правительства об отставке, по своей инициативе с согласия Жогорку Кенеша принимает решение о досрочном сложении полномочий Правительства;
- назначает по представлению Премьер-министра и с согласия соответствующих местных кенешов глав государственных администраций областей и города Бишкека;
- утверждает назначение Премьер-министра с согласия местных кенешов глав государственных администраций районов и городов по представлению глав государственных администраций областей и города Бишкек.

Кроме того, после принятия Конституции 1993 года постепенно развивается курс на усиление президентской власти, происходит реформирование изначально аморфного института президентства в сильный центр власти. Институт президентства превращается в центр авторитарной власти, подмявшей под себя всю систему государственного управления.

Референдум, состоявшийся 10 февраля 1996 г., внес значительные изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики, расширив полномочия президента за счет Жогорку Кенеш.

Новое в правовом статусе главы государства выражалось в следующих конституционных формулах: 1) президент «является главой государства, высшим должностным лицом»,

«символом единства народа и государственной власти»; 2) верховенство власти народа представляется и обеспечивается всенародно избираемым главой государства – президентом; 3) президент «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», «обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом» (ст. 42).

Конституция на первое место поставила не принцип разделения властей, а «верховенство власти народа, обеспечиваемого главой государства», который к тому же является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Результаты референдума 1996 года способствовали дальнейшему усилению власти президента с одновременным снижением роли парламента и «стягиванием новых структур к центру власти, каковым является президент» [3, с. 31].

В период президентства А. Акаева постоянно изменялась Конституция (1994, 1996, 1998, 2003 гг.) с целью усиления президентской власти, что привело к установлению авторитарного режима А. Акаева, который в конечном счете был свергнут революцией 24 марта 2005 г.

После мартовской революции Президентом страны избран К. Бакиев, который занимал эту должность в 2005–2010 гг.

По Конституции Кыргызской Республики от 21 октября 2007 г. Президент фактически узурпировал государственную власть, влияя своими действиями на формирование законодательной власти, избрание депутатов Жогорку Кенеша. Исполнительная власть непосредственно зависела от Президента. Правящая коалиция, в которую входили пропрезидентская партия и его приближенные, избирала Премьер-министра по прямому усмотрению Президента Кыргызской Республики. Судебная власть также оказывалась под давлением Президента.

К началу 2008 года, во время президентства К. Бакиева, в Кыргызстане окончательно сложилось суперпрезидентское правление, в котором неформальные структуры управления – так называемая «семья», ближайшее окружение «семьи» – стояли над официальными государственными институтами. В октябре 2009 года президент К. Бакиев создал

так называемое «ЦАРИИ» (Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям), которое уже к концу года превратилось фактически в «суперведомство», «надправительственный орган», решения которого были обязательным для исполнения всеми государственными органами, в том числе и Правительством. Руководителем ЦАРИИ президент К. Бакиев назначил своего сына М. Бакиева, который с конца 2009 года до апреля 2010 года фактически был вторым должностным лицом в государстве [8].

Спутниками суперпрезидентского режима К. Бакиева стали nepoтизм, клановость, коррупция, криминализация власти, политическая и экономическая монополия президентской «семьи», подавление свободы слова и жестокое преследование инакомыслия и оппозиции.

Это привело к тому, что ситуация в Республике вновь обострялась до крайности, вновь произошли события, именуемые революцией.

В результате революции 7 апреля 2010 г. власть перешла к Временному правительству. 19 мая 2010 г. специальным декретом Временного правительства Кыргызстана Р. Отунбаева была провозглашена Президентом Кыргызстана на переходный период. Согласно декрету срок полномочий Президента Кыргызстана на переходный период был установлен до 31 декабря 2011 г.

Как отметила Р. Отунбаева, в стране сильная президентская власть фактически не оправдала себя. Такой политический режим, как показала жизнь, в конечном итоге обязательно ведет к семейному – клановому правлению, в результате чего в государстве начинают процветать коррупция, криминал и вседозволенность [7].

Учитывая все эти моменты, в апреле 2010 года новое Временное правительство поставило своей основной целью реформирование политической системы, построение парламентской формы правления в Кыргызстане [4].

Члены Временного правительства предложили провести конституционную реформу. Для разработки проекта новой Конституции Временное правительство образовало Конституционное совещание под председательством О. Ч. Текебаева.

Конституция Кыргызской Республики, принятая 27 июня 2010 г., установила правовые гарантии ограничения влияния Президента Кыргызской Республики на исполнительную, законодательную и судебную власти. Конституционная реформа создала возможности для демонтажа авторитарной системы и установления парламентско-президентской формы правления.

Конституция от 27 июня 2010 г. предусматривает парламентскую форму правления. Полномочия главы государства существенно сокращены, за ним закреплены в основном представительские функции. Кроме того, президент в качестве главы государства обеспечивает согласованное функционирование трех ветвей государственной власти. Он выступает арбитром, который в большинстве случаев должен оставаться над ситуацией и вне текущих взаимоотношений правительства и Жогорку Кенеш.

Мы солидарны с С. К. Косаковым в том, что хотя Кыргызстан провозглашен парламентской республикой, юридически Президент остается на деле полномочным и сильным главой государства [5].

Как отмечает А. Б. Найманбаев, фактически по форме правления Кыргызстан является не парламентской, а смешанной республикой. Это вытекает из права президента издавать нормативные указы и распоряжения, которые действуют на всей территории страны, что совершенно не характерно для парламентской республики [6].

Кроме того, в государствах парламентской формы правления Президент не избирается народом, и полномочия Президента носят в основном представительский характер. Но по Основному закону в Кыргызстане Президент избирается гражданами путем всенародного голосования, что означает наличие у Президента достаточно широкого круга полномочий, в отличие от Президента, избираемого парламентом.

Конституция Республики от 27 июня 2010 г. определила, что Президент:

- является главой государства (ч. 1 ст. 60);
- представляет и обеспечивает верховенство власти народа (п. 1 ст. 60);
- олицетворяет единство народа и государственной власти (ч. 2 ст. 60);

– является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики (ч. 8 ст. 64);

– представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами (п. 1 ч. 6 ст. 64);

– Президент назначает «руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности» (п. 3 ст. 74);

– Президент решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства (п. 7 ст. 64);

– Президент имеет право на помилование и присвоение высших воинских, дипломатических и иных званий (п. 10 ст. 64).

Новеллой явилось то, что Президент теперь избирается на шесть лет гражданами Кыргызской Республики. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды (ст. 61).

30 октября 2011 г. состоялись выборы Президента Кыргызской Республики, главой государства был избран А. Атамбаев. В Кыргызстане впервые в результате проведенных выборов власть перешла к избранному Президенту мирно, без обострения общественно-политической ситуации.

Ограничение роли Президента до символа власти по действующей Конституции и в условиях возможной политической нестабильности опасно для государства. Это в дальнейшем может привести страну к определенным катаклизмам. Отсюда возникает вопрос о возможности взятия на себя главой государства не принадлежащих ему полномочий, поскольку прямых конституционных барьеров против этого не установлено. При таком рассредоточении власти, установленной Конституцией 2010 года, другого выхода нет. Это оптимальный способ управления страной. Фактически в Кыргызстане реализована смешанная форма правления – парламентско-президентская [5].

Таким образом, институт Президентства в Кыргызстане в течение 25 лет независимо от

формы правления и политического режима занимает важное политическое место в системе органов государственной власти.

Литература

1. Акунов, А. А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период / А. А. Акунов. – Бишкек, 1999. – 268 с.

2. Галиева, З. Основные этапы современной кыргызской государственности / З. Галиева. URL: http://kghistory.akipress.org/unews/un_post:1666.

3. Жумалиев, К. XXI век: институт президентства в Кыргызской Республике / К. Жумалиев, Т. Ожукеева. – Бишкек, 1998. – 175 с.

4. Исакова, Г. Т. Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений / Г. Т. Исакова. – Бишкек: Бийиктик, 2003. – 349 с.

5. Косаков, С. К. Рассредоточение (разделение) государственной власти в Кыргызской республике (политико-конституционный анализ) / С. К. Косаков // Вестник КазНПУ. Серия «Юриспруденция». – 2013. – № 2 (33). – С. 51–54.

6. Найманбаев, А. Б. Развитие законодательства Кыргызской Республики в современных условиях: вопросы теории: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Найманбаев. – М., 2011. – 17 с.

7. Отунбаева, Р. Реформа государственного управления: перспективы политического и социально-экономического развития Кыргызской Республики / Р. Отунбаева. URL: <http://www.time.kg/tochnoe-vremya/1310-prezident-roza-otunbaeva-prochitala-lekciyu-v-akademii-upravleniya-pri-prezidente-kr.html>.

8. Укушов, М. Какое государство мы строим: институту президентства в Кыргызстане – 25 лет. URL: <http://ia-centr.ru/expert/22000/>.

9. Чотаев, З. Дж. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы / З. Дж. Чотаев. – Бишкек, 2012. – 124 с.

Аширов Жусул – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин, Академия управления МВД России, г. Москва. E-mail: jusup2016@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 15 декабря 2016 г.

STATE-POLITICAL REGIME IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND THE DEVELOPMENT STAGES OF THE PRESIDENCY INSTITUTION

J. T. Ashirov

*Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, Moscow,
Russian Federation*

The article deals with the transformation of the presidency institution in the Kyrgyz Republic, analyzing its development stages, the political regimes of the presidents A. Akaev and K. Bakiev, their legal status under the Constitutions of 1993 and 2007, the place and role of the head of state in the political regime of Kyrgyzstan at the time under the Constitution 2010, the prospects of development of the Institution of Presidency in Kyrgyzstan.

Keywords: *president, constitution, form of government, political regime, parliamentarianism, revolution, reform, legal state.*

References

1. Akunov A. A. *Gosudarstvennoe upravlenie Kyrgyzstana v tranzitnyy period* [The state administration of Kyrgyzstan in transition period]. Bishkek, 1999, 268 p.
2. Galieva Z. *Osnovnye etapy sovremennoy kyrgyzskoy gosudarstvennosti* [The Main stages of the modern Kyrgyz state]. Available at: http://kghistory.akipress.org/unews/un_post:1666.
3. Zhumaliev K., Ozhukeeva T. *XXI vek: institut prezidentstva v Kyrgyzskoy respub-like* [XXI century: the presidency in the Kyrgyz Republic]. Bishkek, 1998, 175 p.
4. Iskakova G. T. *Vybory i demokratiya v Kyrgyzstane: konstitutsion-nyy dizayn prezidentsko-parlamentskikh otnosheniy* [Elections and democracy in Kyrgyzstan: constitutional design of presidential-parliamentary relations]. Bishkek, 2003, 349 p.
5. Kosakov S. K. [Dispersal (separation) of state power in the Kyrgyz Republic (political and constitutional analysis)]. *Vestnik KazNPU. Seriya «Yurisprudentsiya»* [Bulletin Kaz.NPU. Series: "Jurisprudence"], 2013, no. 2 (33), pp. 51–54. (in Russ.)
6. Naymanbaev A. B. *Razvitie zakonodatel'stva Kyrgyzskoy Respubliki v sovremennykh usloviyakh: voprosy teorii: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [The development of the legislation of the Kyrgyz Republic in modern conditions: theory. Authos abstract Dis. Kand. (Law)]. Moscow, 2011, 17 p.
7. Otunbaeva R. *Reforma gosudarstvennogo upravleniya: perspektivy politicheskogo i sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Kyrgyzskoy Respubliki* [Public administration Reform: perspectives of political and socio-economic development of the Kyrgyz Republic]. Available at: <http://www.time.kg/tochnoe-vremya/1310-prezident-roza-otunbaeva-prochitala-lekciyu-v-akademii-upravleniya-pri-prezidente-kr.html>.
8. Ukushov M. *Kakoe gosudarstvo my stroim: institutu prezidentstva v Kyrgyzstane – 25 let* [What state are we building: the Institute of presidency in Kyrgyzstan – 25 years]. Available at: <http://ia-centr.ru/expert/22000/>.
9. Chotaev Z. Dzh. *Parlamentskaya forma pravleniya v Kyrgyzstane: pro-blemy i perspektivy* [A parliamentary form of government in Kyrgyzstan: problems and prospects]. Bishkek, 2012, 124 p.

Jysyl Ashirov – adjunct of the Department of State and Legal Disciplines, Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, Moscow, Russian Federation. E-mail: jusup2016@mail.ru.

Received 15 December 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Аширов, Ж. Т. Государственно-политический режим в Кыргызской Республике и этапы становления института президента / Ж. Т. Аширов // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 1. – С. 80–85. DOI: 10.14529/law170113.

FOR CITATION

Ashirov J. T. State-political regime in the Kyrgyz Republic and the development stages of the presidency institution. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 1, pp. 80–85. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170113.
