

Ермеков Адилет

**К ВОПРОСУ О СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ УКАЗНОГО ПРАВА В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Ermekov Adilet

**TO THE QUESTION OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE
MENTIONED RIGHTS IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК:347.(575.2)

В статье предпринимается попытка анализа и обзора проблем становления и развития указного права в Кыргызстане. Делаются выводы о возникновении правовых явлений, требующих освоения в системных контекстах.

В статье предпринимается попытка анализа и обзора проблем становления и развития указного права в Кыргызстане. Делаются выводы о возникновении правовых явлений, требующих освоения в системных контекстах.

Попытки привести в систему действующие нормативные акты не могут не столкнуться со значительными трудностями как объективного, так и субъективного характера. В этом процессе небезосновательно предполагается обнаружение немалого количества сложно решаемых проблем. Одна из главных среди них – это выработка определенной концепции национального законодательства в целом, а также применительно к отдельным отраслям и институтам.

Конституция Кыргызской Республики подвергалась изменению восемь раз, изменилось и значение института президентства, его взаимоотношение с другими ветвями власти соответственно. Нормотворчество Президента Кыргызской Республики характеризуется несоответствием ряда положений его актов требованиям законности; включение норм, ставящих субъектов отношений в неравные условия; «чрезмерность» нормотворчества; дублирование или противоречивость содержащихся в них норм; их декларативность или абстрактность; нарушение правил юридической техники. Сравнительно часто решения нормативного и ненормативного характера Президента Кыргызской Республики облакаются в одну и ту же форму, что является фактором, негативным образом, влияющим на процесс правореализации. Опыт использования в нормотворчестве Президента различных форм (видов) актов говорит о необходимости правотворческого вмешательства в данный процесс.

Актуальность темы детерминирована тем, что в условиях проведения государственно-правовых преобразований требуется выяснение новых подходов к процессу подготовки и принятия указов Президента Кыргызской Республики, поиск перспектив совершенствования процедур указного нормотворческого процесса от стадии проекта до официального опубликования, для повышения качества нормотворчества

президента - указа, его действенности и регулятивной возможности.

Повышение эффективности нормотворчества Президента Кыргызской Республики находится в прямой зависимости от комплексного исследования различных факторов. При этом выявляются как факторы, порождающие потребность в правовой регламентации, так и факторы, определяющие форму и содержание нормативного акта, и факторы, обуславливающие процесс подготовки и принятия акта.

Развитие Кыргызстана характеризуется тем, что здесь не сложилась собственная правовая школа, занимавшаяся проблемами актов президента, тем не менее, активно развивается практика указного регулирования общественных отношений, растет число принимаемых президентом указов по самым различным вопросам, однако попытки их комплексного анализа в отечественной государственно-правовой науке не предпринимались. Особенностью современного развития законодательства в Кыргызской Республики является указное право, которое характеризуется регулированием общественных отношений не в форме законов, а в форме указов Президента. Причем в ряде случаев под указное правотворчество подпадали и подпадают отношения, подлежащие исключительно регулированию законами.

Общеизвестно, что термин «указное право» впервые был введен в научный оборот В. О. Лучинным¹. «Указное право» - явление системное, и охватывает все сферы общественных отношений, и не сводится исключительно лишь к регулированию какой-то одной узкой сферы.

С помощью «правозаменительных» указов происходит юридическое обоснование процессов, осуществить которые нормальным правовым путем бывает сложно, либо вообще невозможно. Поэтому указное право - безошибочный признак и верный спутник определенного политического режима и формы правления. Указное право конца XX века представляется как феномен правовой действительности, не имеющим аналогов и исторических предпосылок. Используя указное право в качестве «права силы», Президент Кыргызстана всего лишь подтверждает, насколько глубоко в нашем правосознании исторические корни и национальные стереотипы поведения, поскольку, само по себе указное право тради-

¹ Лучин В. О. Указное право в России. - М., 1996. - С.9.

ционно для нашего народа. В переломные периоды истории указы правителей играли своеобразную идеологическую роль альтернативных источников права, ими нередко вносился раскол в общество, и поддерживалось гражданское напряжение вплоть до угрозы гражданской войны. Следует особо отметить, что власти никогда не были всерьез заинтересованы в прояснении соотношения закона и указа, важно было отождествление указа и закона в общественном сознании. Отсюда - вечная проблема расширительного понимания закона, которая в отечественной науке трактует термин «законодательство» (в широком и узком смысле), внося несоответствия в иерархию нормативных актов.

Закон - это предел, фундаментальная основа правовой системы. А указ - конкретная задача, подлежащая исполнению в рамках закона с учетом накопленного опыта взаимодействия с ним. Эта политическая традиция имеет давнюю историю.

«Указ» означает «письменное приказание, повеление государя».² С момента появления этот источник права оказывал значительное влияние на развитие правовой системы. Указами регулировались важнейшие отношения в обществе в разные периоды истории. Например, указы сыграли решающую роль в оформлении в России крепостного права.³

Указ в системе правовых актов на протяжении исторического развития занимал неоднозначное место. По мнению Н. М. Коркунова, «до учреждения министерств (в 1802 году) указами назывались все вообще акты всех органов власти, обращенные к подчинённым им местам и лицам».⁴ Отсюда представляется необходимым исследовать, как происходило становление и развитие указа как источника права.

Исследование истории развития указа и закона, позволило Г. Н. Селезнёву сделать вывод о том, что указ представляет собой конкретную задачу, выдвигаемую правителем и подлежащую выполнению в рамках закона с учётом накопленного опыта взаимодействия с ним. Но в условиях самодержавного строя народ был лишён какого-либо намёка на справедливое законотворчество.

С начала XIX века «указ» как наименование правового акта закрепляется только за главой государства. Другие органы перестают называть свои акты указами, заменяя «указ» терминами «постановление» и «распоряжение».⁵

Сложившееся к середине XIX века сложное внутреннее и внешнеполитическое положение в Киргизии определило ее позицию в отношении Российской империи. С присоединением Киргизии к России одним из первых мероприятий царской власти явилось организация системы административного управления.

В начале XX века указы продолжали издаваться, но уже в сравнительно ограничительном виде, то есть их действие было направлено на проведение конкретных правовых акций или преобразований. Разработка же фундаментальных правовых актов осуществлялась в виде подготовки законов...⁶

Место указа на некоторое время заняли декреты Временного правительства. А «Советская власть в качестве главного источника права избрала не закон, а декрет, то есть тот указ».⁷ Но эти декреты издавались уже не единолично, а коллегиально.

Национально-государственное размежевание Средней Азии и образование Киргизской автономной области явилось важным шагом на пути становления и развития советской национальной государственности народов Средней Азии, в том числе и кыргызского народа. В феврале 1926 года по решению Президиума ВЦИК была создана Киргизская Автономная Социалистическая Советская республика. В Конституции Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики, утвержденной Вторым Всекиргизским съездом Советов Киргизской АССР 30 апреля 1929 года, статьей 35 устанавливалось что декреты и постановления издает Совет Народных Комиссаров в пределах предоставленных ему прав, которые обязательны на всей территории Киргизской Автономной Советской Социалистической Республики.⁸

Собственное наименование акта-указа было возрождено Конституцией СССР 1936 года и, соответственно, конституциями союзных республик. При обсуждении Конституции 1936 года ставился вопрос о введении в СССР поста Президента, избираемого всем населением страны. И.В. Сталин отверг это предложение. Его вывод: «Президент в СССР коллегиальный, - это Президиум Верховного Совета, включая и Председателя Президиума Верховного Совета, избираемого не всем населением, а Верховным Советом, и подотчётный Верховному Совету».⁹

Советская юридическая наука подчёркивала подзаконный характер указа как источника права. Например, И. Н. Кузнецов писал: «в целом

² См.: Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. - М.: «Гос. издат. иностранных словарей», 1955. Т. 4. - С. 480 - 481.

³ См.: История СССР. Часть 1. - М.: «Просвещение», 1974. - С. 228 - 232.

⁴ См.: Коркунов Н.М. Указ и закон.- СПб, 1894.- С. 131.

⁵ См.: Коркунов Н.М. Указ и закон.- СПб., 1894.- С. 311.

⁶ См.: Селезнёв Г.Н. Вся власть - закону!- М., 1997.- С. 62.

⁷ См.: Селезнёв Г.Н. Вся власть - закону!- М., 1997.- С. 66.

⁸ ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп. 3, д. 141, л. 75-84

⁹ Сталин И. В. О проекте Конституции Союза ССР (Доклад на VIII Всесоюзном съезде Советов 25 ноября 1935 года) - М., 1935. - С. 104

юридическая сила указов уступает юридической силе закона. Законы, принятые Верховным Советом СССР, как акты высшего представительного органа власти вообще не нуждаются в утверждении со стороны какого-либо органа государственной власти. Указы, вносящие изменение и дополнение в законы, напротив, подлежат утверждению Верховным Советом СССР на его ближайшей сессии...»¹⁰ В. О. Лучин подчёркивал, что законодательные указы не тождественны законам, «ибо за Верховным Советом остаётся право принять любое решение в отношении подобного указа - утвердить его, отменить либо внести частичные изменения».¹¹ Аналогичное положение указа закреплялось Конституцией СССР 1977 года и в Конституции КиргССР от 1978 года¹².

В 1990 году избирается Президент СССР, которому право издавать указы, было предоставлено путём внесения соответствующих изменений в Конституцию.

В Киргизии вопрос о президентстве был рассмотрен на II внеочередной сессии Верховного Совета Республики от 22-30 октября 1990 года. Руководители высшего эшелона власти были против введения института Президентства. Однако развитие событий в стране, стремительное падение руководящей роли КПСС и ее республиканских организаций, учреждение президентского поста в других республиках, требования демократически настроенных депутатов и обществу республики, особенно острая необходимость укрепления института государственной власти, правопорядка и законности заставило парламент республики положительно решить вопрос о введении президентской власти¹³.

Законом Киргизской ССР от 24 октября 1990 года N 222-XII «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР»¹⁴ был учрежден пост Президента Киргизской ССР, а институт Президента был включён в действовавшую тогда Конституцию КиргССР.

Согласна вышеуказанного закона, Президент определялся как высшее должностное лицо и глава КирССР. Указы, издававшиеся Президентом КиргССР на основе и во исполнение Конституции Киргизской ССР и законов Киргизской

ССР, имели обязательную силу на всей территории республики, и могли быть рассмотрены Верховным Советом Киргизской ССР по предложениям не менее одной трети народных депутатов Киргизской ССР и отменены при наличии не менее двух третей голосов от общего числа народных депутатов Киргизской ССР.

Реализация президентской власти осложнялась тем, что за годы перестройки в республике сильно изменились нравственные устои общества. Экономика находилась в глубоком кризисе, а авторитет власти был подорван.

Особая сложность и ответственность состояла еще в том, что с октября 1990 года по 5 мая 1993 года высшим в республике должностным лицом, совмещающим, *полномочия главы государства и главы правительства* являлся, Президент Киргизской Республики.

С новой ролью Президента, как главы исполнительной власти, связаны упразднение Совета Министров и создание Кабинета Министров Киргизской ССР - правительство страны, во главе с премьер-министром, непосредственно подчиняющийся Президенту. Кабинет Министров формировал Президент, представляя Верховному Совету на утверждение кандидатуру премьер-министра, а так же кандидатуры членов правительства. В дальнейшем Президент мог освобождать от должности и назначать членов Кабинета с последующим представлением на утверждение Верховному Совету.

С принятием первой Конституции независимой Киргизской Республикой 5 марта 1993 года произошла трансформация статуса Президента из главы исполнительной власти в главу государства, которая обеспечивает единство государственности, незыблемости конституционного строя, выступает в качестве гаранта Конституции и законов, прав и свобод граждан Киргизской Республики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов.

Конституция Киргизской Республики 1993 года, принятая Верховным Советом, сформированным еще в период, когда КПСС фактически символизировала верховную власть, явилась итогом компромисса, достигнутого между реформаторами во главе с Президентом и консервативно настроенной частью депутатского корпуса.

В процессе работы над проектом Конституции Киргизской Республики в Конституционной комиссии и при ее рассмотрении в парламенте возобладал именно такой подход. В результате Президент Республики, в соответствии с Конституцией являющийся главой государства и обеспечивающий согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, оказался связанным законодательной властью. Например, в Конституции Киргизской Республики, принятой 5 мая 1993 г. было закреплено, что: - Президент назначает членов Правительства по представлению Премьер-министра (первая

¹⁰ См.: Кузнецов И. Н. Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы её регламентации // «Учёные записки» ВНИИСЗ, - М., 1966. Вып. 8. - С. 19 - 20.

¹¹ См.: Лучин В. О. Источники советского государственного права. - Куйбышев, 1976. - С. 26.

¹² См.: Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР, 1978 г. - N 8. - С. 50.

¹³ Чотонов У. Киргизстан в XX веке. - Ош, 2000. - С.1 18.
¹⁴ В редакции Закона КР от 5 мая 1993 года N 1186-XII / Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1993 год - N 7. - С. 177.

ступень) и с согласия Жогорку Кенеша (вторая ступень); по своей инициативе с согласия Жогорку Кенеша принимает решение о досрочном сложении полномочий Правительства (т.е. при ненадлежащем исполнении своих обязанностей Правительством, чтобы его отправить в отставку, Президент должен был получить согласие парламента);

- назначает глав государственных администраций областей по представлению Премьер-министра и с согласия местных Кенешей;
- утверждает по представлению Премьер-министра и с согласия соответствующих местных Кенешей глав государственных администраций районов и городов, по представлению глав государственных администраций областей и т.д.

Таким образом, предпринятый краткий обзор по проблеме становления и развития в Кыргызстане указного права позволяет сделать выводы о том, что:

- быстро изменить понятие законодательства по осмыслению его как системы только законов оказывается сложным;
- при развитии системы законодательства следует учитывать формирующийся переход к правово-

му регулированию важнейших сфер общественной жизни;

- все системные образования проходят стадию становления так же, как и правовое государство, гражданское общество;
- возникает много правовых явлений, которые необходимо осмыслить в теории и освоить в системных контекстах—системы законодательства, системы права и в целом правовой системы.

Литература:

1. Лучин В. О. Указное право в России. - М., 1996. - С. 9
2. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. - М.: «Гос. издат. иностранных словарей», 1955. Т.4.- С.480 - 481
3. История СССР. Часть 1.-М.: «Просвещение»,1974.- С.228 - 232
4. Коркунов Н. М. Указ и закон. - СПб, 1894.- С. 131, 311
5. Селезнёв Г. Н. Вся власть - закону!- М., 1997.- С.62-66
6. ЦГА Кыргызской Республики: ф. 21, оп. 3, д. 141, л. 75-84
7. Кузнецов И. Н. Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы её регламентации // «Учёные записки» ВНИИСЗ, - М., 1966. Вып. 8.- С. 19 - 20
8. Лучин В. О. Источники советского государственного права. - Куйбышев, 1976. - С. 26
9. Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР,1978 г.- N8. - С. 50.

Рецензент: к.ю.н., профессор Давранов К.Н.