

УДК 328.174(575.2)

**УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА, ИМЕЮЩИЕ СИЛУ ЗАКОНА:
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОПЫТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ДРУГИХ СТРАН**

Г.Т. Искакова

Исследованы преимущества и недостатки нормотворчества президента через издание указов, в частности указов, равных по своей юридической силе законам, принимаемым парламентом. Рассмотрена практика правового регулирования в Кыргызстане с учетом опыта других стран в издании указов президента.

Ключевые слова: взаимоотношения между президентом и парламентом; разделение ветвей власти; указы президента; законодательная деятельность парламента.

**PRESIDENTIAL DECREES OF THE STATUTORY LAW LEVEL: LEGAL REGULATION
AND EXPERIENCE OF THE KYRGYZ REPUBLIC AND OTHER COUNTRIES**

G.T. Iskakova

The article studies advantages and shortages of the presidential rule making via decrees, in particular decrees, which have a legal force of statutory laws adopted by parliament. Together with this the author considers the experience of legal regulation and practices of Kyrgyzstan while also broadly referring to the cases of other countries in adopting presidential decrees.

Key words: relationships between president and parliament; power division; presidential decrees; legislative activity of parliament.

Принятие законов – нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой и выражающих государственную волю по наиболее важным вопросам общественной жизни, – прерогатива законодательного органа. Однако бывает, что всенародно избираемый президент наделяется различными нормотворческими полномочиями, включая право законодательной инициативы, вето, назначения референдума, принятия указов. Наличие огромных полномочий президента в законодательной сфере угрожает системе возможностями обострения конфликтов между президентом и парламентом.

В основном нормотворчество президента осуществляется посредством издания указов [1], являющихся средством проведения определяемой им политики. Согласно первой Конституции 1993 г. президент Кыргызстана 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 изменениях Конституции. Во всех редакциях Конституции сохранялось также

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 – парламентом КР.

Однако положение о субординирующем характере указов президента по отношению к Конституции и законам парламента каким-то образом “выпало” из последующих редакций Конституции (ст. 47) [2]. Попытка части членов Конституционного совещания в 2002 г. восстановить в Конституции формулировки о субординации указов президента по отношению к Конституции и законам не удалась [3]. Тем самым данное упущение создавало возможность конфликтов между указами президента и законами парламента, а также столкновений между этими двумя органами власти. Многих не удовлетворяло то, что данный пробел Конституции был исправлен Законом “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” от 1996 г., который устанавливает, что президент издает в пределах своих полномочий указы и распоряжения на основе Конституции и законов [4].

В целом в соответствии со своей юридической силой, указы президента могут рассматриваться

двойко – 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 носят обычный характер, а “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 следующие:

- неспособность парламента справляться со своими законотворческими обязанностями (в силу фрагментации и конфликтов внутри парламента или необеспеченности/слабой обеспеченности законодательного органа информационными, организационными и финансовыми ресурсами);
- пробел в Конституции и законах;
- конституционный кризис в стране, ставший результатом противостояния ветвей власти;
- скорость реформ, требующая срочного нормативно-правового регулирования;
- узурпация президентом полномочий парламента (например, в силу незаконного роспуска парламента или его отстранения).

Широкое использование указов президента во многих латиноамериканских странах позволило исследователям рассматривать конгрессы в качестве каучуковых штампов или считать, что их полномочия регулярно узурпируются президентами. Именно в этом регионе была распространена практика издания указов, имеющих силу закона, 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 [5].

Указы, создающие новое правовое регулирование и равные по силе законам, известны также и в правотворческой деятельности президента России, где А.С. Пиголкин выделил три самостоятельных направления:

1) указы, принимавшиеся в пределах компетенции президента (относительно вопросов гражданства и различных структурных подразделений президентского аппарата, военная доктрина);

2) указы, которые содержали нормы, противоречащие Конституции и федеральным законам (например, о поэтапном развитии конституционной реформы, о федеральных органах власти на переходный период, о выборах депутатов Государственной Думы, Указ президента РФ от 17 сентября 1994 г. “О государственной пошлине”);

3) указы, которые не противоречили Конституции и федеральным законам, но принимались по предмету ведения законодательного органа. Такого рода указы “должны быть приняты в форме закона” и “восполняют законодательные пробелы” (это указы о проведении второго этапа приватизации, о земельной реформе, о курортах общедолевого значения, о порядке опубликования и вступления в силу законов и иных актов палат Федерального Собрания и некоторые другие) [6, с. 37].

Иногда президент России издавал указы законодательного характера вследствие делегирования. Так, в октябре 1991 г. Съезд народных депутатов РСФСР предоставил Президенту РФ право издавать в течение года указы законодательного характера по ряду экономических и финансовых вопросов. Такие указы подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР, а в период между сессиями – Президиумом Верховного Совета РСФСР в течение семи дней. Если указы отклонялись, то парламент должен был рассмотреть их в 10-дневный срок уже в качестве законопроекта [7]. В этот период и позже были изданы указы президента, касавшиеся частной собственности на землю, аренды, приватизации и других вопросов, которые ускорили продвижение рыночных реформ. Однако ни Верховный Совет РСФСР, ни его Президиум не рассмотрели эти акты президента, оставив нерешенной их судьбу [8]. В.О. Лучин отмечает, что в этот период происходила подмена закона указом, а в ряде случаев указ становился выше закона [9, с. 4]. По обращению депутатов многие указы президента подвергались проверке со стороны Конституционного Суда РФ.

Современная Конституция России содержит требование о том, что указы президента “не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам” (ст. 90), четко определяя место актов президента в иерархии законодательства, и служит сдерживающим фактором от “покушения” на прерогативы другой ветви власти. К тому же Конституция РФ “не обременяет” президента ни делегированными, ни другими полномочиями по изданию указов, имеющих силу закона.

В Кыргызстане с момента возникновения института президентства в 1990 г. и до конца 2003 г. было принято 3089 указов президента, тогда как законов было принято 1231. Широкий спектр принимаемых президентом указов был отчасти результатом правового вакуума, который сопровождал установление нового политического режима. Основная часть указов президента по сути носила характер подзаконных актов. Рассмотрим вопросы принятия указов, равных по своей юридической силе законам.

В 1990–1994 гг. президент А. 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. Собственно право президента принимать указы, имеющие силу закона в следующих случаях: делегирования палатами Жогорку Кенеша своих законодательных полномочий или роспуска палат, появилось с момента принятия изменений к Конституции КР 1996 г. (ст. 68) и сохранялось до принятия ноябрьской 2006 г. редакции Конституции.

На первом этапе земельной реформы большинство парламентариев Кыргызстана оказывало противодействие рыночным реформам, закрепив в Конституции положение о том, что земля находится в исключительной собственности государства и ее купля-продажа запрещается. Несмотря на неоднократные усилия, проект президента о земельной реформе провести через парламент не удалось. “Тогда правительство тоже не решилось взять на себя ответственность”, – вспоминает А. Акаев, – поэтому президенту пришлось создавать правовую базу земельной реформы своими указами [10].

В редакции Конституции 1996 г. было предусмотрено, что порядок формирования местных кенешей (советов) и других органов местного самоуправления устанавливается законом (ст. 92). Однако первые свободные выборы в представительные органы местного самоуправления айюлов (сел), поселков, городов, районов и областей в начале 1995 г. были проведены на основе положений, утвержденных указами президента в 1994 г. [11].

Порядок организации и деятельности местных органов был определен в Законе “О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан” от 19 апреля 1991 г. [12]. В то же время президент принял Указ “О главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош” от 15 декабря 1994 г. [13], которым изменил статус глав местного самоуправления г. Бишкек – столицы Кыргызской Республики, и города Ош. Положение “О выборах глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош” было также принято Указом президента от 2 января 1995 г. [14].

Случаи делегирования палатой Жогорку Кенеша своих законодательных полномочий в Кыргызстане не зафиксированы. Что касается роспуска парламента, то в срок с сентября 1994 г. по март 1995 г. в связи с роспуском парламента президентом Акаевым изданы указы, которыми вносились изменения, отменялись, приостанавливались положения действующих законов либо создавалось новое правовое регулирование каких-либо общественных отношений в силу отсутствия соответствующих законов.

Так, 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 Кыргызской Республики “О выборах депутатов Жогорку Кенеша”. Указами президента были отменены, например, действия отдельных положений Закона “Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике”, предусматривающих взимание 5 % налога от суммы прибыли, вывозимой инвесторами, освобожденными от уплаты налога с прибыли [15]; Закона “О налогах с предприятий, объединений и организаций”, в соответствии с которым субъекты хозяйственной деятельности должны были платить рентные платежи на добычу золота, а также облагались налогом на добавленную стоимость обороты по выдаче и передаче ссуд [16]. Также указами президента были приостановлены действия отдельных положений законов “О судостроительстве Кыргызской ССР”; “О налогах с предприятий, объединений и организаций” и “О неналоговых платежах”; “О налогах с населения” [17]. В январе 1995 г. в силу безотлагательной необходимости президент был вынужден принять своим указом государственный бюджет на первый квартал 1995 г. [18].

В свое время президент Веймарской Республики обладал широкими полномочиями по изданию указов. В настоящее время конституционное право издания указов, имеющих силу закона, обнаруживается с различными ограничениями в нескольких странах, включая Бразилию, Чили и Ирландию [5]. Согласно Конституции Бразилии 1988 г. президент мог издавать “срочные” законы в виде указов, которые вступали в силу сразу, но если они не принимались конгрессом в течение 45 дней, то теряли свою силу. В Чили по нормам Конституции 1989 г. президент с согласия кабинета мог издать указы по расходам, которые не могли быть игнорированы без “причинения серьезного ущерба стране” (ст. 32, сек. 22). В Ирландии, когда парламент находится не на сессии, президент может издавать указы, имеющие силу закона, которые

подлежат последующему одобрению или отмене парламентом, правомочным издать закон по этому же вопросу в любое время.

В отдельных латиноамериканских странах полномочия по изданию указов могут быть временно делегированы конгрессами президентам, а позже быть отозваны или отменены абсолютным или квалифицированным большинством голосов членов конгресса. В Чили возможность делегирования законодательных полномочий президенту значительна, но “вряд ли конгресс вообще когда-нибудь делегирует такие полномочия президенту с учетом того, что их трудно вернуть”, – замечают Шугарт и Кери [5].

Нормотворчество посредством указов президента имеет свои преимущества перед коллегиальным законотворчеством парламента – это информированность, организованность, мобильность и возможность принятия последовательных решений. Некоторыми авторами подчеркивается опережающий характер указов президента по отношению к законам [19], а также такие преимущества, как стабильность и непрерывность процесса правового регулирования общественных отношений в переходное время [20].

С другой стороны, ученые отмечают такие недостатки регулирования посредством указов, как нестабильность, подверженность постоянному изменению и дополнению [9, с. 17], избыточность указов [21], искусственное увеличение сферы “указного права” [22]. По нашему мнению, главный недостаток “указного нормотворчества” – возможность не поддерживать политику президента, проводимую через его указы, парламентом, что может привести к открытому конфликту. Такая ситуация сложилась 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, и начать процесс формирования нового Федерального Собрания [23]. Как известно, протесты, сместившие президента КР А. Акаева, также стали следствием противостояния с парламентом.

Вообще термин “указ” имеет значение только как общеобязательный нормативный акт подзаконного характера, субординирующий по своей юридической силе по отношению к Конституции и законам страны. В противном случае мы имеем дело с определенным вмешательством со стороны президента в прерогативы специализированного законодательного органа, претендующего на не меньшую силу всенародной легитимации.

“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”, – указывает М.В. Баглай [24]. Не всегда это заканчивается благополучно. Так, в 1980 г. основой для конституционного кризиса в Бразилии стало повторное переиздание президентом указов, по которым возражал конгресс [25]. Поэтому заслуживающим также внимания, считаем следующее мнение А.С. Пиголкина: “В том случае, когда президент намерен устранить те или иные законодательные пробелы, наиболее легитимной представляется процедура внесения им в Государственную Думу соответствующего законопроекта – в порядке реализации права законодательной инициативы. Такая практика наиболее соответствовала бы предусмотренному российской Конституцией разделению властей” [6]. Подобное мнение поддерживается и другими учеными [26]. Несмотря на разногласия в оценках природы указов президента, большинство правоведов признают указы президента подзаконными правовыми актами [9, с. 22].

Проведенный нами анализ свидетельствует о том, что осуществление президентом, стремящимся избежать переговоров с оппонирующим парламентом, предоставляемых ему Конституцией полномочий по изданию указов, имеющих силу закона, порождает конфликты с парламентом и может привести к серьезным политическим последствиям. Чтобы не допустить конституционных кризисов, при определении параметров конституционных институтов, на наш взгляд, следует вообще не закладывать в Конституцию такие “провокационные полномочия”, как право президента издавать указы, имеющие силу закона [6, с. 39].

Предварительные обсуждения президента, даже и с первоначально противостоящим парламентом, своих инициатив являются политическим благом и могут принести главе государства политические дивиденды и гарантировать успешность его действий, делая конфликты с законодателями более умеренными и позволяя им сделать свой выбор.

Литература и примечания

1. Распоряжения президента в данной статье не рассматриваются, поскольку в основном носят индивидуально-правовой характер.
2. Только редакция Конституции Кыргызской Республики (в дальнейшем КР) 2006 г., принятая во время ноябрьских протестов и давления оппозиционной части парламента и действовавшая до принятия январской 2007 г. редакции, предусматривала требование о соответствии Конституции

- и законодательству КР указов и распоряжений Президента КР.
3. См. об этом: *Искакова Г.Т.* Выборы и демократия в Кыргызстане: конституционный дизайн президентско-парламентских отношений. Бишкек, 2003. Гл. 4.
 4. Закон КР от 1 июля 1996 года № 34 “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики”. Все нормативно-правовые акты КР приводятся из компьютерной базы законодательства КР “Токтом”.
 5. См.: *Shugart M.S. and Carey J.M.* Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992. P. 140–146. В дальнейшем примеры конституционного регулирования и практики издания указов в странах Латинской Америки приводятся из данной работы.
 6. *Пиголкин А.С.* О соотношении законов и указов Президента в Российской Федерации / А.С. Пиголкин // Вестн. Межпарламентской ассамблеи. СПб., 1995. №1.
 7. Ведомости РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.
 8. См. подробнее: *Кичалюк О.Н.* Акты Президента России (Конституционно-правовой аспект) // Право и жизнь. Научный и научно-популярный журнал. URL: http://www.pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_idx20.htm
 9. *Лучин О.В.* Указное право в России / О.В. Лучин. М., 1996.
 10. *Акаев А.* Памятное десятилетие / А. Акаев. Бишкек: Междунар. отношен., 2002. С. 33; 38. Так, был принят Указ “О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в КР”, в соответствии с которым 75 % всех сельхозугодий (кроме пастбищ) подлежали бесплатному распределению сельчанам в виде земельной доли сроком на 49 лет, был введен институт пользования землей, а имущество колхозов и совхозов подлежало распределению и приватизации.
 11. Указы Президента КР от 22 сентября 1994 г. № УП-247 “Об утверждении Положения о выборах депутатов местных кенешей первичного уровня в КР”; от 9 декабря 1994 г. УП № 318 “О назначении выборов в представительные органы местного самоуправления районов и областей КР”.
 12. Закон “О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан” претерпел 8 редакций и затем утратил силу в соответствии с Законом КР от 12 января 2002 г. № 5.
 13. Указ Президента КР от 15 декабря 1994 г. № УП-326 “О главах местного самоуправления городов Бишкек и Ош”.
 14. Указ Президента КР от 2 января 1995 г. УП № 5 “Об утверждении Положения о выборах глав местного самоуправления городов Бишкек и Ош”. Позднее был принят от 9 июля 1998 г. УП № 228 “О выборах главы местного самоуправления – мэра города Бишкек”.
 15. Указ Президента КР от 6 сентября 1994 г. № УП-234 “О дополнительных гарантиях для иностранных инвесторов в КР”.
 16. Указ Президента КР от 25 ноября 1994 г. № УП-306 “О неотложных мерах по совершенствованию налогообложения субъектов хозяйственной деятельности”.
 17. Указы Президента КР от 1 ноября 1994 г. № УП-290 “О судебном департаменте КР”; от 12 ноября 1994 г. № 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 г. № УП-302 “О вопросах лицензирования транспортной деятельности и услуг”; от 16 января 1995 г. № УП-21 “О мерах по совершенствованию налогообложения доходов физических лиц”, соответственно.
 18. Указ Президента КР от 23 января 1995 г. № УП-27 “О государственном бюджете КР на I квартал 1995 г.”.
 19. См.: *Дмитриев Ю.* Указы Президента в системе законодательства / Ю. Дмитриев, А. Журавлев // Президент. Парламент. Правительство. 1998. №1(7). С.12.
 20. Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1004. С. 82.
 21. *Окуньков Л.А.* Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание / Л.А. Окуньков // Журн. рос. права. 1997. №7. С. 19.
 22. *Котелевская И.В.* Закон и подзаконный акт / И.В. Котелевская // Журн. рос. права. 2000. № 2. С. 36.
 23. См.: *Кичалюк О.Н.* Указ. соч.
 24. Конституция и закон: стабильность и динамизм. М., 1998. С. 26.
 25. *Кери Дж.* Рекомендации по реформе Конституции Кыргызстана // Конституционное строительство президентско-парламентских отношений на постсоветском пространстве: сб. материалов семинара / сост. Г.Т. Искакова, У.А. Джакишев, М.Д. Разбаева. Бишкек, 2003. С 17–18.
 26. См.: *Мицкевич А.В.* Закон в переходный период: опыт современной России: выступление на круглом столе / А.В. Мицкевич // Гос-во и право. 1995. №10. С. 40; *Кичалюк О.Н.* Акты Президента России; *Кери Дж.* Указ. соч. С. 16–17.