

- 11 Birnbaum E. *The politics of compromise: state and religion in Israel*, PhD, Columbia University, 1968, 408 p.
- 12 Brackman N.E. *Scaling the wall between religion and state: Religious party behavior in Israel*, PhD, Washington University, 1997, 207 p.
- 13 *The Law of Republic of Kazakhstan «On Freedom of Conscience and Religious Associations» Adopted on January, 15, 1992. Repealed*, [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=1000934](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=1000934).
- 14 Meyrmanov Zh. *Kazakhstanskaya pravda*, 2004, February, 18.
- 15 Ivanov V.A., Trofimov Ya.F. *Religion in Kazakhstan: handbook*, Almaty: Arkaim, 2003, p. 234–242.
- 16 Lama Sharif K. Speech of Chairman of Agency for Religious Affairs of the Republic of Kazakhstan at the briefing, «*The religious situation in Kazakhstan*» Fragment transcript, 2013, <http://religiopolis.org/documents/6274-religioznaja>.
- 17 Nazarbayev N.A. *Kazakhstanskaya pravda*, 2010, January.
- 18 Law of the Republic of Kazakhstan «On religious activities and religious associations» adopted on October 11, 2011, 483 // [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=31067690](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=31067690).
- 19 Law of the Republic of Kazakhstan «On State registration of legal entities and registration of branches and representative offices» Adopted on April 17, 1995, 2198 // [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=1003592](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=1003592).
- 20 The Civil Code of the Republic of Kazakhstan, adopted on December 27, 1994, [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=1006061](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=1006061).
- 21 Order of the Minister of Justice of the Republic of Kazakhstan «On approval of instruction on State registration of legal entities and registration of branches and representative offices», published on April 12, 2007, 112, [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=30101542](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=30101542).
- 22 Law of the Republic of Kazakhstan «On education», adopted on July 27, 2007. № 319-III, <http://www.zakon.kz/141156-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-27.html>.
- 23 Law of The Republic of Kazakhstan «On licensing». Adopted on January 11, 2007. № 214, <http://www.zakon.kz/141150-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-11.html>.
- 24 Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan «On approval of the State service for the registration and re-registration of persons carrying out missionary activities». Adopted on February 7, 2012, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200000211>
- 25 Order of the Chairman of the Agency of the Republic of Kazakhstan on Affairs of religions «On approval of the rules of the State service for the registration and re-registration of persons carrying out missionary activities», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1200007823>.
- 26 Code of the Republic of Kazakhstan «On administrative offences», adopted on January 30, 2001, [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=1021682](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=1021682).
- 27 The Criminal Code of the Republic of Kazakhstan, adopted on July 16, 1997, [http://online.zakon.kz/Document/? doc\\_id=1008032](http://online.zakon.kz/Document/? doc_id=1008032).
- 28 Lama Sharif K. *The number of Protestant missionaries are greatly decreased in the Republic of Kazakhstan*, 2013. <http://www.newskaz.ru/society/20130201/4714933.html>.

УДК 342.61

Э.Н.Рахимбаев, З.Ш.Бейшеналиев

*Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики, Бишкек  
(E-mail: 23ren09@mail.ru)*

## Правотворческая деятельность Президента Кыргызской Республики как форма обеспечения конституционных прав

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы правотворческой деятельности Президента Кыргызской Республики (КР). Отмечается, что в соответствии с Конституцией КР Президент является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Выделяются его участие в законодательном процессе, полномочия по изданию правовых актов. Отмечено, что Президент обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе. В совместной деятельности с Жогорку Кенешем (ЖК) он становится непосредственным участником законодательного процесса, правотворческой деятельности.

*Ключевые слова:* Президент, правотворческая деятельность, законодательный процесс, правотворчество Президента, указ, распоряжение.

Правотворчество в Кыргызской Республике является одной из важнейших сторон деятельности государства, формой активности, имеющей своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменения, отмену или дополнение. В каждом государстве правотворчество обладает свои-

ми особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

*Правотворчество Президента Кыргызской Республики* — сравнительно новое явление в правовом пространстве КР. Оно выражается в издании актов Президента и в сотрудничестве с Жогорку Кенешем КР.

Осуществление единой государственной власти невозможно без тесного сотрудничества, взаимодействия главы государства с парламентом. В демократическом государстве законодательная и исполнительная ветви власти имеют рычаги взаимного влияния, которые получили название «сдержки и противовесы» [1; 16]. Существование такой системы позволяет предупредить бесконтрольность власти, злоупотребление ею. В рамках этой системы во многом и строятся отношения между Президентом и ЖК Кыргызской Республики.

Многогранная деятельность Президента КР осуществляется через правовые акты, каковыми согласно Конституции КР являются указы и распоряжения. Полномочия Президента Кыргызской Республики реализуются через принятие им нормативных правовых актов. Согласно ст. 65 Конституции Президент Кыргызской Республики издает указы и распоряжения [2], которые можно разделить на нормативные и индивидуальные.

Нормативные указы и распоряжения содержат общие правила поведения, рассчитанные на постоянное или многократное применение, и относятся к неопределенному кругу физических и юридических лиц, органов государственной власти и управления. Это, следовательно, нормативный акт.

Указ может носить и правоприменительный характер, а следовательно, не иметь нормативного значения. Указы ненормативного значения издаются, например, о назначении того или иного лица на определенную должность. Индивидуальные указы и распоряжения касаются только конкретных отношений либо определенных лиц: решения о назначении и освобождении от должности руководителей центральных структур системы исполнительной власти, награждении государственными наградами, присвоении специальных званий и классовых чинов, рангов, почетных званий Кыргызской Республики, о помиловании, о гражданстве.

Анализ указов и распоряжений Президента показывает, что в форме указов оформляются решения Президента по значительно большему кругу проблем политического и общественного (социально-экономического) характера, исходя из их значимости. В форме распоряжений, как правило, принимаются решения Президента по оперативным, организационным и кадровым вопросам, а также по вопросам работы аппарата Президента.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики. Все государственные органы, должностные лица и граждане обязаны следовать предписанным в актах Президента правилам поведения. Указы и распоряжения Президента КР не называются в Конституции подзаконными актами, но они таковыми являются, ибо не должны противоречить как Конституции КР, так и государственным законам [2]. Указы и распоряжения Президента КР подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Среди многочисленных указов Президента КР немало и таких, которые посвящены вопросам правового регулирования труда, например: указы Президента КР от 1 августа 2000 г. УП № 196 «Об условиях оплаты труда государственных служащих» 155, от 24 апреля 2001 г. УП № 136 «О мерах по профессиональной переподготовке высвобождаемых государственных служащих в Кыргызской Республике», от 13 декабря 2007 г. УП № 548 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики» 157 и др.

*Акты Правительства КР.* В соответствии со ст. 18 Закона КР «О нормативных правовых актах» Правительство КР на основе и во исполнение Конституции и законов КР, указов Президента КР принимает в пределах своих полномочий постановления и распоряжения. Если эти акты носят нормативный характер, то они вступают в силу одновременно на всей территории КР по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты вступают в силу со дня их подписания. Такой строгий порядок, установленный Указом Президента КР, имеет значение для единообразного применения актов главы государства по всей территории страны. Порядок подготовки указов и распоряжений Президента КР, предусматривающий согласование в Правительстве КР и Администрации Президента, с помощниками Президента и

юридическую экспертизу, установлен распоряжением Президента КР. Решение о готовности проекта акта к представлению Президенту принимает руководитель Администрации Президента КР. Указы, распоряжения и законы подписываются собственноручно Президентом КР.

Полномочия президентов стран СНГ подробно регулируются соответствующими конституциями. Президенты стран СНГ являются главами государств, гарантами Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке они принимают меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности. Детальный анализ соответствующих положений конституций стран СНГ позволяет, в зависимости от правовой специфики полномочий президента, разделить их условно на шесть идентичных, как нам представляется, для большинства президентов стран СНГ групп, которые рассмотрим на примере полномочий Президента Кыргызской Республики (ст. 46 Конституции Кыргызской Республики) [1;14].

#### *Полномочия Президента Кыргызской Республики*

Первая группа полномочий Президента Кыргызской Республики — это его права и обязанности, связанные с деятельностью Собрания народных представителей и Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Он назначает выборы в Законодательное собрание и Собрания народных представителей; осуществляет досрочный роспуск Законодательного собрания и Собрания народных представителей в случаях, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики; вносит законопроекты в Жогорку Кенеш; подписывает законы либо возвращает их со своими возражениями в соответствующую палату Жогорку Кенеша для повторного рассмотрения; обнародует законы; вправе опротестовать в Конституционном суде Кыргызской Республики законы или ратифицированные Кыргызской Республикой международные договоры; вправе обращаться к народу с ежегодными посланиями о положении дел в стране, оглашаемыми на совместном заседании обеих палат Жогорку Кенеша; вправе досрочно создать заседание Законодательного собрания, сессию СНП и определить вопросы, подлежащие рассмотрению; в случаях и порядке, предусмотренных ст. 68 Конституции Кыргызской Республики, осуществляет законодательные полномочия; назначает по собственной инициативе референдум; принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот избирателей, большинства от общего числа депутатов обеих палат Жогорку Кенеша; назначает с согласия Собрания народных представителей Генерального прокурора Кыргызской Республики; назначает с согласия Собрания народных представителей Председателя Правления Национального банка Кыргызской Республики; представляет Законодательному собранию и Собранию народных представителей кандидатуры для избрания на должности Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики; представляет СНП кандидатуры для избрания на должности председателей Верховного суда Кыргызской Республики, Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики, их заместителей и судей Верховного суда и Высшего Арбитражного суда Кыргызской Республики; освобождает их от должности.

Вторая группа полномочий Президента Кыргызской Республики — его права и обязанности, связанные с деятельностью правительства. Президент Кыргызской Республики определяет структуру Правительства Кыргызской Республики; назначает, с согласия Собрания народных представителей, Премьер-министра Кыргызской Республики; назначает по консультации с Премьер-министром Кыргызской Республики членов Правительства Кыргызской Республики, а также руководителей административных ведомств; освобождает их от должности; принимает прошения Премьер-министра, Правительства или отдельных его членов об отставке; по своей инициативе принимает решение об отставке Премьер-министра или Правительства; по консультации с Премьер-министром утверждает единую систему подготовки и подбора кадров для органов, содержащихся за счет государственного бюджета, финансирования государственных органов и оплаты труда государственных служащих; вправе приостановить или отменить действие актов Правительства Кыргызской Республики, актов других органов исполнительной власти; вправе передавать полномочия, предусмотренные подпунктом 2 п. 3 ст. 46 Конституции Кыргызской Республики, Премьер-министру, членам Правительства и другим должностным лицам, а также ратифицировать подписанные ими международные финансовые договоры и кредитные соглашения.

Третья группа полномочий Президента Кыргызской Республики — его права и обязанности в области обороны. Президент Кыргызской Республики образует и возглавляет Совет безопасности Кыргызской Республики и иные координационные органы; формирует подчиненные ему службы государственной охраны и Национальную гвардию; присваивает высшие воинские звания, классные чины и иные специальные звания; при наличии оснований, предусмотренных законом, предупрежда-

ет о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях, без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает в Законодательное собрание; объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии на Кыргызскую Республику и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Законодательного собрания; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Законодательного собрания; является Главнокомандующим Вооруженными силами, назначает и смещает высшее командование Вооруженных сил Кыргызской Республики.

Четвертая группа полномочий Президента Кыргызской Республики — его права и обязанности в области внешних сношений.

Президент Кыргызской Республики осуществляет руководство внешней политикой Кыргызской Республики; ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики; подписывает ратификационные грамоты; назначает и отзывает дипломатических представителей КР в иностранных государствах и международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при Президенте КР глав дипломатических представительств иностранных государств и представителей международных организаций; решает вопросы предоставления гражданства и выхода из гражданства Кыргызской Республики, предоставления политического убежища; присваивает дипломатические ранги.

Пятая группа полномочий Президента Кыргызской Республики — его компетенция, связанная с координацией деятельности соответствующих властных структур государства.

Президент Кыргызской Республики назначает Государственного секретаря Кыргызской Республики, определяет его статус и полномочия; формирует Администрацию Президента Кыргызской Республики; назначает с согласия соответствующих местных кенешей глав государственных администраций областей, районов, городов; освобождает их от должности; образует и упраздняет исполнительные органы, не входящие в состав Правительства; назначает председателей, их заместителей и судей судов областей, города Бишкека, районов, городов, арбитражных судов областей и города Бишкека, а также военных судов Кыргызской Республики и в случаях, предусмотренных Конституцией и законами, освобождает их от должности; назначает выборы в местные кенешы и в предусмотренных законом случаях осуществляет их роспуск; назначает председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и одну треть ее членов; назначает председателя Счетной палаты и одну треть ее аудиторов; издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Шестая группа полномочий Президента Кыргызской Республики — его права и обязанности по специфическим вопросам.

Президент Кыргызской Республики награждает государственными наградами Кыргызской Республики; присваивает почетные звания Кыргызской Республики; осуществляет помилования; вправе решать вопрос финансирования мероприятий, имеющих неотложный характер, за счет государственных средств; учреждает фонды.

Итак, осуществляя свои полномочия, Президент КР издает два вида актов: указы и распоряжения. Различие между ними установить довольно сложно. Казалось бы, надо исходить из того, что указ — акт более широкого действия, имеющий нормативный характер, а распоряжение — документ более частного, конкретного назначения. Но это не так. Нередко нормативными являются и указы, и распоряжения. Причем иногда для регулирования сходных вопросов используются то указы, то распоряжения (например, создание подразделений Администрации Президента и утверждение положений о них).

Правда, в последнее время наблюдается все-таки тенденция к использованию для нормативного регулирования общественных отношений формы указов. Кроме того, для определенных вопросов ненормативного характера устойчивой формой является не распоряжение, а указ (например, в отношении предоставления гражданства КР, выхода из гражданства и др.). Поэтому граница между актами Президента КР порой условна.

Но, пожалуй, в одной ситуации форма указа употребляется весьма часто. Связано это с регулированием наиболее важных общественных отношений, особенно если они не урегулированы законом; указ Президента в данном случае как бы заменяет законодательное регулирование.

Проблема соотношения указа и закона заслуживает того, чтобы на ней остановиться подробнее. Введя пост Президента КР, Конституция КР предусмотрела, что Президент издает свои акты на осно-

ве и во исполнение не только Конституции и законов КР, но и решений Съезда и Верховного Совета. Однако при конституционных реформах, которые проводились неоднократно в нашей республике, осталось лишь положение о том, что указы (но не распоряжения) не могут противоречить Конституции и законам КР. То же записано и в действующей Конституции, но относится к обоим видам актов: указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции КР и законам КР. Здесь отражена иная концепция назначения актов Президента КР, а именно: в том случае, если какой-то вопрос уже урегулирован законом, Президент КР обязан с ним считаться. Однако если вопрос в законе не урегулирован, Президент КР вправе его урегулировать своим актом. Причем на практике могут возникать такие ситуации:

а) вопрос юридически не урегулирован, и не ясно, каким актом это должно быть сделано, — законом, указом Президента КР, постановлением Правительства КР и т.д.;

б) вопрос еще не урегулирован, но понятно, что он является предметом закона. По мнению Президента КР, он вправе издавать свой нормативный акт не только в первой ситуации, но и во второй — для заполнения правового пробела на тот период, пока закон еще не принят, а общественные отношения настоятельно требуют регулирования.

Указы Президента — это акты не главы исполнительной власти, а главы государства. Другими словами, их абсолютно подзаконный характер не очевиден. Разумеется, эти указы не должны противоречить Конституции и действующим законам. Но при наличии правовых пробелов их восполнение с помощью нормативных актов главы государства до принятия соответствующих законов вполне естественно и правомерно [3; 107].

Во-вторых, одной из конституционно установленных прерогатив Президента КР является определение основных направлений внутренней и внешней политики страны. Ясно, что отнюдь не только ежегодные послания Президента КР могут считаться формой реализации этого полномочия.

В-третьих, необходимость выполнения функций гаранта Конституции также обуславливает возможность издания Президентом КР нормативных указов для обеспечения действия Конституции КР.

Таким образом, пока нет соответствующих законов, указы Президента КР остаются полноценной правовой базой для возникновения и изменения тех или иных общественных отношений.

В соответствии с Конституцией Президент КР является гарантом Конституции КР и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции КР издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции и законам КР, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Таким образом, участвуя в законодательном процессе, при наличии полномочий по изданию правовых актов, Президент КР обладает широким диапазоном средств и форм участия в правотворческом процессе, в сотрудничестве с ЖК КР Президент Кыргызской Республики становится непосредственным участником законотворческого процесса, что выражается:

- 1) в наличии у него права законодательной инициативы и права на внесение предложений о поправках к Конституции КР;
- 2) в работе полномочных представителей и представителей Президента ЖК КР;
- 3) в возможности давать на законопроекты заключения, содержащие замечания и конкретные предложения;
- 4) в работе согласительных комиссий с участием представителей главы государства;
- 5) в его праве налагать вето на принятые законы КР и возвращать их без рассмотрения, если нарушен конституционный порядок их принятия;
- 6) в промульгации законов.

#### Список литературы

- 1 Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. — 1997. — № 2. — С. 14–23.
- 2 Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. — [ЭР]. Режим доступа: <http://rus.gateway.kg/content/gov/Constitution/41>
- 3 Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. — М.: Юрид. лит., 1994. — 176 с.

Э.Н.Рахимбаев, З.Ш.Бейшеналиев

## **Қырғыз Республикасы Президентінің құқық шығармашылық қызметі конституциялық құқықтарды қамтамасыз ету нысаны ретінде**

Мақалада конституциялық құқықтарды қамтамасыз ету нысаны ретіндегі Қырғыз Республикасы Президентінің құқық шығармашылық қызметі қарастырылған. Президент Қырғыз Республикасының Конституциясына сәйкес Конституцияның кепілі және мемлекеттік билік органдарының әрекеттестігі және келісіп жұмыс істеуін қамтамасыз ететіні анықталды. Заңдық үрдісіне оның қатысуы, заң актілерін шығарудағы өкілеттілігі белгіленді. Президент құқық шығармашылық қызметке қатысуда кең ауқымды қамтиды. Жогорку Кенешпен қызметтестікте Президент құқық шығармашылық қызметтің және заң шығармашылық үрдістің тікелей қатысушы болып табылады.

E.N.Rakimbayev, Z.Sh.Beishenaliyev

## **Law-making activity of the President of the Kyrgyz Republic as a form of ensuring the constitutional rights**

There are considered the constitutional and legal bases of the law-making activity of the President of the Kyrgyz Republic in this article. It is noted, that in accordance with the Constitution of the Kyrgyz Republic the President is the guarantor of the Constitution and ensures coordinated functioning and interaction of public authority. He participates in the legislative process, has authority to issue legal acts. The President has a wide range of means and forms of participation in the legislative process. In cooperation with the Jogorku Kenesh President becomes a direct participant in the legislative process, legislative activity.

### References

- 1 Okunkov L.A. *Journal of Russian law*, 1997, 2, p. 14–23.
- 2 The Constitution of the Kyrgyz Republic on June 27, 2010 // <http://rus.gateway.kg/content/gov/Constitution/41>
- 3 Sakharov N.A. *Institution of the presidency in the modern world*, Moscow: Jurid. literature, 1994, 176 p.