

ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА КР КАК ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ

БЕЙШЕНАЛИЕВ З. Ш.

Кыргызская государственная юридическая академия

УДК: 342. 515(575.2)

Правотворчество в КР является одной из важнейших сторон деятельности государства, форму его активности, имеющую своей непосредственной целью формирование правовых норм, их изменения, отмену или дополнение. В каждом государстве правотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения.

Правотворчество Президента КР – 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» [7, стр.156].

Существование такой системы позволяет предупредить бесконтрольность власти, злоупотребление ею. В рамках этой системы во многом и строятся отношения между Президентом и ЖК КР.

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 статьи 65 Конституции, Президент Кыргызской Республики издает указы и распоряжения [1, стр.16].

Указы и распоряжения Президента 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 классов 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 [1,стр.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 2000г. УП №196 «Об условиях оплаты труда государственных служащих», от 24 апреля 2001г. УГ №136 «О мерах по профессиональной переподготовке высвобождаемых государственных служащих в Кыргызской Республике», от 13 декабря 2007г. 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, юридическую экспертизу и с помощниками Президента, 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.

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 другое). 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 основе 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 неясно, каким актом это должно быть сделано – законом, указом Президента КР, постановлением Правительства КР и так далее;

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 [9, стр.187].

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 КР 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 КР и законам КР, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Таким образом, участвуя в законодательном, а 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 КР становится непосредственным участником законотворческого процесса, это 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.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.

2. Колесников Е.В. Закон как основной источник конституционного права Российской Федерации // Личность и власть: Конституционные вопросы: Межвузовский сборник научных работ. – Ростов-на-Дону. – 1995.
3. Коптелевская И. Конституционные законы – новое явление в законодательстве России // Вестник Конституционного Суда. – 1994. – №1.
4. Котенков А.А. Президент – парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе. Государство и право. – 1998. – №9. – №10.
5. Лазарев В.В. Научно-практический комментарий Конституции РФ 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Спарк, 2001.
6. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. – М., Закон и право, 2000.
7. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Российское право. –1997. – №2.
8. Окуньков Л.А., Рошин В.А. Вето Президента. – М., 1999.
9. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. –М., 1994.