

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



### Роман Мартинюк

кандидат політичних наук,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права ім. І. Малиновського  
Національного університету “Острозька академія”  
(Острог, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4469-7762>  
[roman.s.martyniuk@ukr.net](mailto:roman.s.martyniuk@ukr.net)

УДК 342 (100)

### КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В КИРГИЗСТАНІ 2021 РОКУ: ЗМІНА ФОРМИ ПРАВЛІННЯ

АНОТАЦІЯ. У Киргизстані конституційні зміни форми правління супроводжували і юридично оформляли важливі події в політичному житті країни. Перша Конституція суверенного Киргизстану від 5 травня 1993 р. заснувала у країні типову для пострадянського простору президентізовану форму правління. Більшістю своїх юридичних ознак вона тяжіла до президентської республіки і все-таки не була їй тотожна. Беручи до уваги відсутність дуалізму виконавчої влади, неможливо було вважати її і змішаною республікою. Ця форма правління неодноразово піддавалася різновекторним корективам. Конституційні зміни від 21 жовтня 2007 р. забезпечили відчутну парламентаризацію форми правління, однак загалом не подолали її авторитарної сутності. У Конституції Киргизстану в редакції від 21 жовтня 2007 р., як зазначала Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія), була ‘збережена напівпрезидентська система, але <...> насправді політичні повноваження знову зосереджені в руках Президента’. Принциповий перегляд форми правління стався в 2010 р., коли на референдумі було схвалено нову Конституцію Киргизстану. Конституція Киргизстану від 27 червня 2010 р. закріпила змішану республіканську форму правління.

11 квітня 2021 р. у Киргизстані відбувся конституційний референдум, на якому було схвалено зміни до Основного Закону держави. Цього ж дня відбулися вибори Президента Киргизстану, на яких переміг виконувач обов’язків Президента, політик С. Жапаров. Це чітко засвідчило роль суб’єктивного чинника в конституційному процесі. Конституційні зміни стосувалися всіх розділів Конституції Киргизстану, однак їх найважливішим наслідком стало запровадження нової еkleктичної форми правління з гіпертрофованим конституційним статусом президента. Авторитарний потенціал цієї форми правління високий, як у класичної президентської республіки, що дає підстави очікувати ерозії незміцнених інститутів демократії і розвитку в країні явища суперпрезидентства.

У науковій статті досліджено юридичні ознаки запровадженої конституційним референдумом 11 квітня 2021 р. форми правління, здійснено спробу її коректної класифікації, проаналізовано її вади.

Ключові слова: конституція; конституційний референдум; форма правління; президент; виконавча влада; верховенство права; поділ влади; відповідальність влади.

### *Передісторія конституційної реформи в Киргизстані 2021 р.*

У сучасному Киргизстані форма правління неодноразово зазнавала змін у напрямі посилення начал парламентаризму. Це суттєво відрізняє Киргизстан від низки інших країн пострадянського простору, у яких відбулося конституційне оформлення президентського авторитаризму і форма правління незмінно відображала тенденцію посилення влади глави держави. Однак останній перегляд форми правління, що відбувся за результатами конституційного референдуму від 11 квітня 2021 р., знову відновив у Киргизстані вкрай президенціалізовану республіку. Очевидно, що конституційна реформа 2021 р. не остаточна. З огляду на авторитарний потенціал наявної форми правління треба очікувати швидкого прояву її функціональних дефектів і чергової конституційної реформи, яка знаменуватиме посилення ролі в державному механізмі парламенту.

У Киргизстані конституційні зміни форми правління супроводжували і юридично оформляли важливі події в політичному житті країни. Перша Конституція суверенного Киргизстану від 5 травня 1993 р. заснувала у країні типову для пострадянського простору президенціалізовану форму правління<sup>1</sup>. Більшістю своїх юридичних ознак вона тяжіла до президентської республіки і все-таки не була їй тотожна. Беручи до уваги відсутність дуалізму виконавчої влади, неможливо було вважати її і змішаною республікою<sup>2</sup>. Ця форма правління неодноразово піддавалася різновекторним корективам. Конституційні зміни від 21 жовтня 2007 р. забезпечили відчутну парламентаризацію форми правління, однак загалом не подолали її авторитарної сутності. У Конституції Киргизстану в редакції від 21 жовтня 2007 р., як вказувала Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія), була ‘збережена напівпрезидентська система, але <...> насправді політичні повноваження знову зосереджені в руках Президента<sup>3</sup>. Принциповий перегляд форми правління стався в 2010 р., коли на референдумі було схвалено нову Конституцію Киргиз-

<sup>1</sup> В Шаповал, ‘Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід до прийняття Конституції України 1996 року)’ (2016) 3 Право України 211; Володимир Шаповал, ‘Виконавча влада в Україні у контексті форми державного правління (досвід після прийняття Конституції України 1996 року)’ (2016) 4 Право України 72.

<sup>2</sup> Дж Сарторі, *Порівняльна конституційна інженерія: дослідження структур, мотивів і результатів* (пер з 2-го англ вид, АртЕк 2001) 115.

<sup>3</sup> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики от 19–20 марта 2021 г. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)007-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)007-rus)> (дата звернення: 18.04.2021).

стану. Конституція Киргизстану від 27 червня 2010 р. закріпила змішану республіканську форму правління.

У жовтні 2020 р. привладні політичні сили Киргизстану ініціювали і розпочали чергову конституційну реформу, головною метою якої була зміна форми правління. Було задекларовано намір встановити президентську республіку. 11 грудня 2020 р. Парламент країни – Жогорку Кенеш – ухвалив Закон “Про призначення референдуму (всенародного голосування) з визначення форми правління Киргизької Республіки”. Закон передбачав можливість вибору парламентарної або президентської республіки<sup>4</sup>. Конституційний референдум щодо визначення форми правління в Киргизстані відбувся 10 січня 2021 р. Більшість учасників голосування схвалила ідею президентської республіки. Потребує уваги той факт, що в день, коли відбувся референдум щодо визначення форми правління, були проведені позачергові вибори Президента, на яких переміг головний ініціатор конституційної реформи – виконувач обов’язків Президента, політик С. Жапаров. Ця обставина виразно відобразила вплив суб’єктивного чинника на конституційний процес. Підтримавши кандидатуру С. Жапарова на президентських виборах, учасники референдуму одночасно наділили його і відповідними повноваженнями.

9 лютого 2021 р. Жогорку Кенеш опублікував проект Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” – остаточну редакцію пропонуваніх конституційних змін – для громадського обговорення. Прикметно, що проект конституційного закону підготував не Жогорку Кенеш, а спеціальний орган – Конституційна рада, створена 20 листопада 2020 р. розпорядженням тодішнього виконувача обов’язків Президента Киргизстану. Можливість створення Конституційної ради не була передбачена Конституцією Киргизстану, цей орган не володів установчою владою і його створення підірвало легітимність напрацьованих ним конституційних змін. 11 квітня 2021 р. Закон “Про Конституцію Киргизької Республіки” був затверджений на конституційному референдумі. Хоча ініціатори конституційної реформи в Довідці-обґрунтуванні до проекту Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” вказували на потребу ‘викласти Конституцію Киргизької Республіки в новій редакції’<sup>5</sup>, масштаб конституційних змін, які зачепили всі розділи Конституції, свідчив, що конституційна реформа спричинила появу не нової редакції, а фактично нової Конституції Киргизстану. Незважаючи на те, що Закон

<sup>4</sup> О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 11 декабря 2020 г. <<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112157>> (дата звернення: 18.04.2021).

<sup>5</sup> Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” <[http://www.kenesh.kg/uploads/media/default/0001/61/171120214618\\_%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0%20%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%87%D0%B0.doc](http://www.kenesh.kg/uploads/media/default/0001/61/171120214618_%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B0%20%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%81%D1%87%D0%B0.doc)> (дата звернення: 18.04.2021).

“Про Конституцію Киргизької Республіки” був складений як нова редакція Конституції, практично він повністю заміняв чинну на той момент Конституцію Киргизстану. Отже, як слушно зауважила у Висновку щодо проекту Конституції Киргизької Республіки від 19–20 березня 2021 р. Венеційська комісія, його назва вводить в оману<sup>6</sup>. Набуття Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” чинності обірвало тенденцію парламентаризації форми правління в Киргизстані, яка тривала з 2007 р.

У науковій статті досліджено юридичні ознаки запровадженої конституційним референдумом 11 квітня 2021 р. форми правління, здійснено спробу її коректної класифікації, проаналізовано вади.

*Форма правління, запроваджена конституційним референдумом від 11 квітня 2021 р.*

Закон “Про Конституцію Киргизької Республіки”, схвалений на конституційному референдумі 11 квітня 2021 р., ознаменував принциповий перегляд форми правління. У своїй сутності передбачена Законом форма правління дуже близька до форми правління, встановленої первинною редакцією Конституції Киргизстану від 5 травня 1993 р. Водночас головна відмінність цих форм правління полягає в тому, що первинна редакція Конституції Киргизстану від 5 травня 1993 р. камуфлювала ключову роль Президента Киргизстану в державному механізмі і, зокрема, адміністративне підпорядкування Президенту Уряду формальними положеннями про незалежний статус останнього. У Законі “Про Конституцію Киргизької Республіки” гранично чітко простежується бажання його авторів не допустити чогось подібного на властивий змішаній республіці дуалізм виконавчої влади. Тому Президент конституційно визначений главою виконавчої влади і проголошено принцип його особистої відповідальності за діяльність органів виконавчої влади. Отже, авторитарний потенціал передбаченої Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” форми правління високий, як у класичній президентській республіці.

У Висновку щодо проекту Конституції Киргизької Республіки від 19–20 березня 2021 р. Венеційська комісія зазначила, що ‘система, запропонована в проекті Конституції, є поверненням до сильної президентської моделі’<sup>7</sup>. Встановлену Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” форму правління Венеційська комісія класифікує як президентську. Однак така класифікація принаймні умовна. Головні відмінності передбаченої Законом форми правління від президентської республіки – відсутність “жорсткого” поділу влади та наявність елементів, не властивих президентській республіці. В акті, зокрема, закріплено поло-

<sup>6</sup> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики от 19–20 марта 2021 г. (н 3).

<sup>7</sup> Там само.

ження про те, що Президент Киргизстану забезпечує єдність державної влади (п. 2 ст. 66 Закону). Конституційне визначення президента гарантом єдності державної влади, узгодженого функціонування її органів – характерна юридична ознака змішаної республіканської форми правління. Суперечить логіці організації державної влади в президентській республіці і положення ст. 70 Закону про те, що Президент Киргизстану ‘за згодою Жогорку Кенеша призначає Голову Кабінету Міністрів, його заступників та інших членів Кабінету Міністрів’<sup>8</sup>. За змістом цієї статті очевидно, що в основі згоди Жогорку Кенеша лежать не тільки формально-юридичні, а й політичні критерії.

Не відповідають умовам президентської республіки наявність у Президента Киргизстану і Голови Кабінету Міністрів права законодавчої ініціативи (пункти 2 і 4 ст. 85 Закону) й обов’язок Кабінету Міністрів звітувати перед Жогорку Кенешем про виконання республіканського бюджету (ст. 89 Закону).

Відповідно до Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” Президент Киргизстану здійснює виконавчу владу (ч. 1 ст. 89), визначає структуру і склад Кабінету Міністрів (ч. 2 ст. 89), керує його діяльністю, дає доручення Кабінету Міністрів і підлеглим йому органам, контролює виконання цих доручень, скасовує акти Кабінету Міністрів і підлеглих йому органів (ч. 3 ст. 89), Президент головує на засіданнях Кабінету Міністрів (ч. 4 ст. 89), за власною ініціативою звільняє з посади членів Кабінету Міністрів (п. 4 ч. 1 ст. 70), призначає і звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій (п. 6 ч. 1 ст. 70). Однак статус Президента та Кабінету Міністрів закріплено в різних, структурно відокремлених частинах Конституції – у главі I і, відповідно, главі III розділу третього. Такий підхід до регламентації статусу органів виконавчої влади неможливо пояснити з погляду принципів організації державної влади в президентській республіці.

Еклектику запровадженої Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” форми правління посилюють положення про статус спеціального органу – Народного курултаю. У Законі цей орган іменовано “суспільно-представницьким зібранням” (ст. 7), тоді як Жогорку Кенеш – “вищим представницьким органом” (ст. 76). Як же співвідносяться представницька природа Жогорку Кенеша і Народного курултаю? Створення Народного курултаю підриває легітимність Жогорку Кенеша, особливо у випадках, коли рішення Жогорку Кенеша будуть суперечити рекомендаціям Народного курултаю або коли Жогорку Кенеш відхилить ініційований Народним курултаєм законопроект. Очевидно й те, що Народний курултай може

<sup>8</sup> Проект Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” <[http://www.kenesh.kg/uploads/media/default/0001/62/090221134203\\_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%201.docx](http://www.kenesh.kg/uploads/media/default/0001/62/090221134203_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%201.docx)> (дата звернення: 18.04.2021).

бути використаний доміантним владарюючим суб'єктом – Президентом для легітимації власних рішень всупереч і на протипагу рішенням Жогорку Кенеша.

У частині 2 ст. 7 Закону зазначено, що ‘організацію і порядок діяльності Народного курултаю визначають Конституція і закон’<sup>9</sup>. Однак у Законі “Про Конституцію Киргизької Республіки” немає будь-яких положень про організацію і порядок діяльності Народного курултаю. Зрозуміло, що немає таких положень і в чинній Конституції Киргизстану. Отже, Конституція не містить будь-яких гарантій представницького характеру Народного курултаю. Очевидно, що фрагментарність конституційних положень про статус Народного курултаю дозволяє на законодавчому рівні спотворити його природу як органу народного представництва.

Гіпертрофуючи владу Президента, Закон “Про Конституцію Киргизької Республіки” виявляє множинні дефекти правового регулювання його статусу. У частині 1 ст. 66 Закону, зокрема, закріплено: ‘Президент є <...> найвищою посадовою особою’<sup>10</sup>.

Відповідно до теорії поділу влади президент є лише одним із вищих органів держави, поряд із парламентом, урядом, вищим судовим органом загальної юрисдикції та органом конституційної юрисдикції. Верховенство влади президента зумовило б підпорядкування йому всіх інших вищих органів держави. Іманентною складовою механізму реалізації принципу поділу влади є система стримувань і протипаг. Стримування і протипаги, які застосовують вищі органи держави один щодо одного, зокрема, щодо президента, свідчать про їх принципово рівний статус. Тому нормативне визначення президента вищою посадовою особою держави свідчить про спотворене розуміння співвідношення президента з іншими вищими органами держави.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 70 Закону Президент Киргизстану ‘ухвалює рішення про призначення референдуму за власною ініціативою або за ініціативою не менше 300 тисяч виборців або за ініціативою більшості від загального числа депутатів Жогорку Кенеша’<sup>11</sup>. Отже, за змістом цитованого конституційного положення, призначення референдуму – це дискреційне право, а не конституційний обов’язок Президента. Фактично Президент може, керуючись особистими міркуваннями чи політичною доцільністю, блокувати проведення референдуму, ініційованого виборцями або Жогорку Кенешем.

У Довідці-обґрунтуванні до проекту Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” зазначено, що ‘для оптимізації числа співробітників

<sup>9</sup> Проект Закону Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” (н 8).

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Там само.

державних структур пропонується в Конституції передбачити, що діяльність Уряду забезпечує Адміністрація Президента<sup>12</sup>.

За умов, коли президент володіє повнотою виконавчої влади та очолює її, але конституційно передбачена наявність кабінету міністрів як колегіального керівного органу виконавчої влади, останній здійснює і функції адміністрації президента. Тому існування разом із Кабінетом Міністрів Адміністрації Президента Киргизстану як структурно відокремленого органу державної влади необґрунтоване. Про те, що Кабінет Міністрів виконує функції Адміністрації Президента, свідчить, зокрема, конституційне положення, яке закріплює: 'Голова Кабінету Міністрів є керівником Адміністрації Президента' (ч. 2 ст. 89 Закону)<sup>13</sup>. Роль Голови Кабінету Міністрів як керівника Адміністрації Президента відображає і відсутність у главі III розділу третього "Виконавча влада Киргизької Республіки" норм, які б встановлювали повноваження Голови Кабінету Міністрів. Така особливість конституційної регламентації його статусу, а також положення про те, що Президент "дає доручення Кабінету Міністрів" і "годує на засіданнях Кабінету Міністрів" свідчать, що Голова Кабінету Міністрів – це посадова особа, функціональне призначення якої полягає в забезпеченні виконання повноважень Президента.

У частині 11 ст. 70 Закону "Про Конституцію Киргизької Республіки" встановлено, що 'Президент здійснює інші повноваження, передбачені цією Конституцією і законами Киргизької Республіки'<sup>14</sup>. Отже, компетенція Президента має відкритий характер. З огляду на домінуюче становище Президента в державному механізмі можливість законодавчого розширення конституційної компетенції Президента створює юридичні передумови неконтрольованого посилення його влади. Водночас політичний розвиток Киргизстану позначено серйозною проблемою зловживання президентською владою<sup>15</sup>.

Закон "Про Конституцію Киргизької Республіки" наділяє Президента можливістю зупиняти законодавчий процес на стадії промульгації закону. У статті 87 закріплено:

Схвалений Жогорку Кенешем закон протягом 14 робочих днів направляється Президентові для підписання. Президент не пізніше одного місяця з дня отримання закону підписує або повертає його зі своїми запереченнями в Жогорку Кенеш для повторного розгляду. Якщо при повторному розгляді закон буде схвалений у попередній редакції більшістю

<sup>12</sup> Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики "О Конституции Кыргызской Республики" (н 5).

<sup>13</sup> Проект Закона Кыргызской Республики "О Конституции Кыргызской Республики" (н 8).

<sup>14</sup> Там само.

<sup>15</sup> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики (редакция, опубликованная 21 мая 2010 г.) от 4 июня 2010 г. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)015-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)015-rus)> (дата звернення: 18.04.2021).

не менше двох третин голосів від загального числа депутатів Жогорку Кенеша, такий закон має бути підписаний Президентом протягом 14 робочих днів із дня надходження<sup>16</sup>.

Оскільки непідписання Президентом схваленого Жогорку Кенешем закону, щодо якого Парламент подолав вето Президента, не є кримінально караним діянням, Президент може, всупереч припису ч. 3 ст. 87 Закону, не підписати закон, схвалений у попередній редакції більшістю не менше двох третин голосів від загального числа депутатів Жогорку Кенеша<sup>17</sup>.

Встановлена конституційним референдумом від 11 квітня 2021 р. форма правління має низку принципових недоліків. Ця форма правління забезпечує не баланс “розділених влад”, а домінуюче становище Президента Киргизстану в державному механізмі. Венеційська комісія прямо вказує, що “в разі розглядуваного проєкту Конституції <...> принцип поділу влади не реалізується”<sup>18</sup>. Така асиметрична система поділу влади створює небезпеку деградації державності до стану політичного моноцентризму<sup>19</sup>.

Оскільки в Киргизстані відсутня стабільна партійна система, схожа до партійних систем розвинених демократій, киргизька форма правління повинна створювати належні умови для розвитку інституту політичних партій. Попри це запроваджена конституційним референдумом від 11 квітня 2021 р. форма правління позбавляє політичні партії належного стимулу до розвитку. Форма правління вкрай ослаблює вплив політичних партій на державний механізм, оскільки не встановлює засобів їхньої безпосередньої участі у процесі формування Уряду. Спосіб формування Кабінету Міністрів позапарламентський і представлені в Жогорку Кенеші партії не можуть ні визначати політичний курс Уряду, ні вносити в нього поточні корективи, ні здійснювати ефективний контроль за його діяльністю, ні притягати його до відповідальності.

У передбаченій Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” формі правління відсутні конституційні інструменти розв’язання суперечностей між Президентом і Жогорку Кенешем, які можуть виникати на ґрунті провалу політичного курсу очолюваного Президентом Уряду. Такі суперечності фактично неминучі, коли парламентська більшість і Президент будуть представляти супротивні політичні сили. Але конфлікт між Президентом і Жогорку Кенешем не може бути подоланий ні шляхом парламентської відповідальності Кабінету Міністрів, ні шля-

<sup>16</sup> Проект Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” (н 8).

<sup>17</sup> Там само.

<sup>18</sup> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики от 19–20 марта 2021 г. (н 3).

<sup>19</sup> М Краснов, И Шаблинский. *Российская система власти: треугольник с одним углом* (Институт права и публичной политики 2008) 11–2.



хом розпуску і дострокових виборів до Жогорку Кенеша, оскільки ці інститути встановлені Законом форми правління невідомі. Природно, що відсутність конституційних механізмів вирішення суперечностей між Президентом і Жогорку Кенешем буде провокувати їх розв'язання політичним, силовим шляхом.

Один з очевидних наслідків поєднання в особі Президента Киргизстану статусів глави держави і глави виконавчої влади – його нездатність гарантувати єдність державної влади. Фактично положення Закону про забезпечення Президентом Киргизстану єдності державної влади – не більш ніж юридична фікція. Здійснення президентом функцій глави виконавчої влади унеможливує здійснення ним координаційно-арбітражної функції. Здатність президента відігравати дві альтернативні й несумісні ролі координатора-арбітра і гаранта, з одного боку, і глави виконавчої влади – з другого, яка обумовлена поєднанням у його особі відповідних статусів, завжди мотиваційно визначає вибір на користь другого напрямку діяльності президента і перешкоджає реалізації його статусу гаранта конституційних цінностей, координатора механізму взаємодії органів влади та посередника в державно-правових конфліктах. У пострадянських президентіалізованих республіках президент, набувши характеристик глави виконавчої влади, виявився нездатним відігравати в державному механізмі роль координатора-арбітра. У Висновку до проекту Конституції Киргизької Республіки від 19–20 березня 2021 р. Венеційська комісія безпосередньо зазначила, що запроваджена Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” форма правління ‘передбачає відсутність рівноваги між різними галузями влади’ і ‘створює реальну загрозу поділу влади і верховенству права в Киргизькій Республіці’<sup>20</sup>.

Конституційному будівництву суверенного Киргизстану вже відомі наслідки надмірного посилення влади президента. Форма правління, встановлена Конституцією Киргизстану від 5 травня 1993 р., багато в чому, і насамперед в аспекті гіпертрофії влади президента і способу його співвідношення з виконавчою владою, нагадує форму правління, запроваджену конституційним референдумом від 11 квітня 2021 р. Дивно, що досвід функціонування президентіалізованої республіки, встановленої Конституцією від 5 травня 1993 р., нічому не навчив укладачів Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки”.

У Довідці-обґрунтуванні до проекту Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” ініціатори конституційної реформи стверджують, що наявна система влади неефективна і позбавлена “механізмів її відповідальності”<sup>21</sup>. Таке твердження принаймні безпідставне. Конституція

<sup>20</sup> Заключение Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики от 19–20 марта 2021 г. (н 3).

<sup>21</sup> Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” (н 5).

Киргизстану від 27 червня 2010 р. передбачає парламентський спосіб формування Уряду і його парламентську відповідальність. Тим самим встановлена цією Конституцією форма правління не тільки робить можливим ідентифікацію виборцями під час чергових виборів до Жогорку Кенеша суб'єкта відповідальності за результати урядової політики, а й дозволяє невідкладно притягати Уряд до відповідальності за наслідки його політики. Форма правління гарантує можливість здійснювати поточну корекцію урядового курсу, а загроза парламентської відповідальності змушує Кабінет Міністрів враховувати звернені до нього вимоги парламентської більшості. Але в передбаченій Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” формі правління відсутній інститут парламентської відповідальності уряду і повноту відповідальності за результати урядової політики покладено на главу виконавчої влади – Президента. У частині 5 ст. 87 Закону встановлено: ‘Президент персонально відповідальний за результати діяльності Кабінету Міністрів і виконавчої влади’<sup>22</sup>. Але як Президент Киргизстану може бути реально відповідальний за результати діяльності Кабінету Міністрів і виконавчої влади? Адже відповідно до Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” неуспішний політичний курс Кабінету Міністрів – це не конституційна підстава імпічменту Президента. У частині 6 ст. 87 Закону закріплено: ‘Якщо Жогорку Кенеш визнає звіт про виконання республіканського бюджету незадовільним, *відповідальність членів Кабінету Міністрів* (курсив наш. – Р. М.) розглядає Президент’<sup>23</sup>.

Так у чому ж ініціатори конституційної реформи вбачали персональну відповідальність Президента за результати діяльності Кабінету Міністрів? Відсутність у формі правління парламентської відповідальності уряду, очолюваного президентом, означає, що в суспільства немає інших альтернатив, як тільки терпіти неуспішну політику уряду до наступних президентських виборів. І добре, якщо чинний авторитарний президент не сфальсифікує ці вибори і не забезпечить собі переобрання. Але навіть обрання в результаті чергових президентських виборів легітимного і талановитого кандидата в президенти аж ніяк не гарантує, що у нього буде гідний наступник.

По суті, наділення президента повнотою виконавчої влади – ні що інше, як неподоланий пережиток монархізму. Природно, що відтворення цього регресивного й архаїчного атрибуту монархічної організації державної влади в республіканській формі правління спричиняє ті самі наслідки. Тому ототожнення президента з виконавчою владою треба вважати реакційною інтерпретацією принципу поділу влади<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Проект Закону Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” (н 8).

<sup>23</sup> Там само.

<sup>24</sup> В Чиркин, *Глава государства. Сравнительно-правовое исследование* (Норма: Инфра-М 2010) 96.

Принцип верховенства права не допускає безвідповідального здійснення владних повноважень<sup>25</sup>. Тому посилення засобів впливу президента на законодавчу і виконавчу влади має супроводжувати пропорційне збільшення рівня його конституційно-правової відповідальності. Однак порядок відсторонення Президента Киргизстану від посади, встановлений ст. 73 Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки”, свідчить про складність його реального здійснення. Згідно з ч. 4 ст. 73 ‘Президент може бути усунутий із посади на підставі висунутого Жогорку Кенешем звинувачення, підтвердженого висновком Генерального прокурора про наявність у діях Президента ознак злочину’<sup>26</sup>. Відповідно до п. 1 ч. 5 ст. 70 Генерального прокурора призначає і звільняє з посади Президент. І хоча зазначені кадрові повноваження Президент здійснює “за згодою Жогорку Кенеша”, очевидно, що Генеральний прокурор – посадова особа, надто залежна від Президента. Тому сумнівно, що в процедурі імпичменту Генеральний прокурор зможе ухвалити рішення, яке спричинить відсторонення Президента від посади.

Існує й інша проблема, пов’язана з імпичментом Президента. У частині 2 ст. 73 Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” зазначено, що ‘Президент може бути усунутий із посади <...> за порушення Конституції <...>’<sup>27</sup>. Очевидно, що не будь-яка дія Президента, яка порушує Конституцію, як, наприклад, відмова підписати схвалений Жогорку Кенешем закон, щодо якого подолано вето Президента або відмова призначити референдум для затвердження змін до Конституції, спричиняє кримінальну відповідальність.

Отже, насправді передбачена Законом “Про Конституцію Киргизької Республіки” форма правління принципово знижує рівень відповідальності влади перед суспільством.

Ще один проблемний момент встановленої Законом форми правління – відсутність положень про чисельний склад Конституційного Суду Киргизстану і порядок його формування. У частині 7 ст. 97 Закону “Про Конституцію Киргизької Республіки” зазначено, що ‘склад і порядок формування Конституційного Суду, а також порядок здійснення конституційного судочинства визначає конституційний закон’<sup>28</sup>.

Визначення чисельності складу органу конституційної юрисдикції та регламентація порядку його формування безпосередньо в конституції мають принципове значення. Відсутність конституційної регламентації цих питань створює можливість законодавчої зміни числа суддів Конституційного Суду Киргизстану і порядку його формування в політичних

<sup>25</sup> Срочное заключение Венецианской комиссии amicus curiae от 17 ноября 2020 г. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDC-PI\(2020\)015-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDC-PI(2020)015-rus)> (дата звернення: 18. 04. 2021).

<sup>26</sup> Проект Закона Кыргызской Республики “О Конституции Кыргызской Республики” (н 8).

<sup>27</sup> Там само.

<sup>28</sup> Там само.

інтересах. Тим самим окремі особи і політичні сили зможуть здійснювати тиск на Конституційний Суд із метою ухвалення органом конституційного контролю в їхніх інтересах відповідних рішень. Навіть більше, якщо порядок формування Конституційного Суду Киргизстану буде об'єктом винятково законодавчої регламентації, не існує жодних гарантій, що цей порядок не забезпечить визначального впливу на діяльність Суду з боку домінантного в державному механізмі органу влади – Президента Киргизстану. Конституційна фіксація чисельності складу Конституційного Суду Киргизстану і порядку його формування, зрозуміло, не означає незмінюваності цих елементів правового статусу органу конституційної юрисдикції. Але “жорсткий” порядок внесення змін до Конституції Киргизстану передбачає, що число суддів Конституційного Суду і порядок його формування, як і інші елементи конституційного статусу органу конституційної юрисдикції, можуть бути оптимізовані відповідно до інтересів усього суспільства, а не окремих осіб чи політичних сил.

Висновки. Запроваджена конституційним референдумом від 11 квітня 2021 р. форма правління, без перебільшення, небезпечна для демократії. Ця форма правління виразно тяжіє до президентської республіки і повною мірою відтворює властиві їй функціональні дефекти. Зосереджуючи владу в руках Президента, форма правління не встановлює ніяких спрямованих до нього ефективних стримувань і противаг. Тим самим форма правління провокує неконтрольоване посилення влади глави держави.

Перехід до цієї форми правління означає – успіх демократичних перетворень у Киргизстані вирішальною мірою буде залежати від особистих характеристик Президента. Однак одноосібна влада президента – ризикований засіб демократичних перетворень. Як показала світова практика і, зокрема, практика багатьох пострадянських держав, поєднання в особі президента статусів глави держави і глави виконавчої влади неминуче стає джерелом авторитаризму. Цілком очевидно, що зосередження влади в руках Президента Киргизстану істотно посилить авторитарні традиції, притаманні киргизькому суспільству.

Поєднання в особі президента статусів глави держави і глави виконавчої влади – регресивна генетична риса, “успадкована” президентською республікою від абсолютної монархії. У парламентарній і змішаній республіках посилення демократичних засад організації державної влади призвело до заміни одноосібної форми керівництва виконавчої влади колегіальною. У сучасний період розвитку республіканської форми правління такий неприродний для принципу народного суверенітету елемент організації державної влади, як поєднання в одній особі статусів глави держави і глави виконавчої влади в “чистому вигляді”, трапляється все рідше. Поєднання в особі президента статусів глави держави і глави

виконавчої влади пояснює іманентне тяжіння президентської республіки до авторитаризму. Не випадково, що явище суперпрезидентства простежується в тих країнах, де президент фактично, а часто і формально-юридично є главою виконавчої влади. Можливо, ініціатори конституційної реформи зможуть назвати хоча б одну пострадянську державу, де поєднання в особі президента статусів глави держави і глави виконавчої влади забезпечило становлення повноцінного громадянського суспільства і демократичний вектор політичного розвитку країни? Не випадково, що в країнах Західної і Центральної Європи прихильність принципам демократичного державного будівництва спричинила відмову від президентської форми правління і суттєве конституційне обмеження влади глави держави.

Треба очікувати, що наслідками надмірної президенціалізації форми правління в Киргизстані стануть розвиток явища суперпрезидентства й ерозія ще не зміцнених інститутів демократії. Авторитарна сутність форми правління буде при цьому провокувати революційні зміни в політичній системі країни.

У Киргизстані переродженню влади Президента в його особисту диктатуру можуть ефективно перешкоджати тільки збереження і подальше збільшення рівня впливу Парламенту на виконавчу владу. Водночас створюючи конституційні умови для розвитку суперпрезидентства, киргизьке суспільство може отримати цінний політичний досвід, важливий для побудови в Киргизстані демократичної державності в майбутньому.

## REFERENCES

### Bibliography

#### *Authored books*

1. Krasnov M, Shablinskij I, *Rossijskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom* (Institut prava i publichnoj politiki 2008) (in Russian).
2. Chirkin V, *Glava gosudarstva. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* (Norma: Infra-M 2010) (in Russian).

#### *Edited and translated books*

3. Sartori Dzh, *Porivnialna konstytuciina inzheneriia: doslidzhennia struktur, motyviv i rezulativ* (per z 2-ho anhl vyd, ArtEk 2001) (in Ukrainian).

#### *Journal articles*

4. Shapoval V, 'Vykonavcha vlada v Ukraini u konteksti formy derzhavnoho pravlinnia (dosvid do pryiniattia Konstytutsii Ukrainy 1996 roku)' (2016) 3 Pravo Ukrainy (in Ukrainian).
5. Shapoval V, 'Vykonavcha vlada v Ukraini u konteksti formy derzhavnoho pravlinnia (dosvid pislia pryiniattia Konstytutsii Ukrainy 1996 roku)' (2016) 4 Pravo Ukrainy (in Ukrainian).

Roman Martyniuk

CONSTITUTIONAL REFORM IN KYRGYZSTAN IN 2021:  
A CHANGE IN THE FORM OF GOVERNMENT

**ABSTRACT.** In Kyrgyzstan, constitutional changes in the form of government accompanied and legalized important events in the country's political life. The first Constitution of sovereign Kyrgyzstan of May 5, 1993 established a presidentialized form of government typical of the post-Soviet space. For most of its legal features, it gravitated toward a presidential republic and yet was not identical to it. Given the lack of dualism of the executive branch, it was impossible to consider it a mixed republic. This form of government has repeatedly been subject to various adjustments. The constitutional changes of October 21, 2007 provided a significant parliamentarization of the form of government, but generally did not overcome its authoritarian nature. The Constitution of Kyrgyzstan, as amended by the Venice Commission on October 21, 2007, 'preserved the semi-presidential system, but <...> in fact, political powers are again concentrated in the hands of the President'. A fundamental revision of the form of government took place in 2010, when a new Constitution of Kyrgyzstan was approved in a referendum. The Constitution of Kyrgyzstan of June 27, 2010 enshrined a mixed republican form of government.

On April 11, 2021, a constitutional referendum was held in Kyrgyzstan, which amended the basic law of the state. On the same day, the presidential election in Kyrgyzstan was held, in which the acting president, politician Sadyr Zhaparov, won. This clearly demonstrated the role of a subjective factor in the constitutional process. The constitutional changes affected all sections of Kyrgyzstan's constitution, but their most important consequence was the introduction of a new eclectic form of government with a hypertrophied constitutional status of the president. The authoritarian potential of this form of government is as high as that of a classical presidential republic, which gives reason to expect the erosion of the weakened institutions of democracy and the development of the phenomenon of super-presidency in the country.

The scientific article examines the legal features of the form of government introduced by the constitutional referendum on April 11, 2021, attempts to classify it correctly, and analyzes its shortcomings.

**KEYWORDS:** constitution; constitutional referendum; form of government; president; executive power; rule of law; separation of powers; responsibility of power.