

УДК 321.015+342.33 (575.2)

А.Ш. Мамбеткулов

Кыргызская государственная юридическая академия при Правительстве Кыргызской Республики,  
Кыргызстан, г. Бишкек

### Вопросы управления в системе разделения и соотношения властей в Кыргызской Республике. Историко-правовой анализ

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам управления в системе разделения и соотношения властей в Кыргызской Республике. Историко-правовой анализ, проведенный в статье, подчеркивает, что расстановка политических сил между ветвями власти и соответствующие попытки конституционного закрепления статуса и полномочий высших и местных органов управления – основная задача, решение которой открывает возможности для дальнейшего реформирования госструктур.

В данном направлении автором выявлен ряд серьезных противоречий, которые республике стоит преодолеть. Одним из них является предложение о решении институциональных и отраслевых проблем власти.

**Ключевые слова:** Президент, конституция, реформирование, правовой статус, исполнительная власть.

Исторический анализ подтвердил, что тексты конституций постсоветских республик первого этапа реформ были максимально выдержаны в демократическом духе, согласовывались с международными стандартами. Практика конституционного реформирования, как доказала история, была воспринята и выдержана как общественным сознанием переходного периода, так и реалиями процессов государственно-правового строительства новых правоотношений. Однако планка первой волны правовых реформ в сфере власти и управления была настолько высока, что многие нормы конституций были просто обречены оставаться декларативными, что выявлялось в практике правоприменения. Некоторые положения Конституции остались либо за пределами правопонимания, либо были не достаточно конкретными, что, в конечном итоге, в частности, в Кыргызстане, привело к конфликту власти.

Правоведы Кыргызской Республики, оценивая характерные особенности правового статуса исполнительной власти рассматриваемого периода, отмечали: «.. исполнительная власть республики стала включать в себя ряд пересекающихся уровней: президентской, правительственной и местных органов власти» [1, с.4]. В данном

смысле исследованию подверглось взаимное соотношение Президента с исполнительной властью при фактическом государственно-правовом устройстве страны. Так, официально не называя республику президентской, Конституция 1993 года лишь провозгласила: «Кыргызская Республика (Кыргызстан) – суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство» (п.1 ст.1). Тем не менее, дальнейший анализ норм Конституции дает понять, что оснований не считать Кыргызстан республикой с президентской формой правления практически нет.

В соответствии со ст. 42 Конституции 1993 года [2]: «Президент является главой государства, высшим должностным лицом Кыргызской Республики. Президент является символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, свобод и прав человека и гражданина» (п.1,2 ст. 42). Президент также « .. обеспечивает единство и преемственность государственной власти, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственность перед народом» (п.3 ст.42). В соответствии с конституционными принципами осуществления государственной власти в Кыр-

Кыргызской Республике, именно президентом обеспечивается верховенство власти народа (ст.7).

Для президентской республики характерным является то, что президент является главой исполнительной власти и, как следствие, высшим должностным лицом. Так, согласно разделу 1 ст. II Конституции США «Исполнительная власть предоставляется Президенту Соединенных Штатов» [3, с. 321].

В Кыргызской Республике, несмотря на то, что по Конституции 1993 года за Президентом признается статус высшего должностного лица (п.1 ст.42), он все же был выделен из системы исполнительной власти, соответственно, из системы разделения властей, образуя отдельную ветвь неформальной «президентской» власти (п.2 ст.42).

Это, пожалуй, главное противоречие, образовавшееся в системе разделения властей в государствах постсоветского пространства. Аргументируя данный вывод, уточним, что никому должностному лицу нельзя иметь функции и властные полномочия вне какой-либо власти и, более того, любые попытки отнести статус президента к отдельной четвертой власти противоречат конституционному принципу триединства государственной власти, закрепленного в ст.7 Конституции Кыргызской Республики 1993 года.

В нынешней редакции Конституции 2010 года [4] среди принципов государственной власти указан принцип ее разделения (пп.2 ст.3), но при этом не указывается количество и не проводится поименование ветвей государственной власти. Это, в свою очередь, наводит на мысль о возможности образования в Кыргызской Республике и президентской и иных ветвей власти. Более того, при конституционализации институтов парламентаризма и неформальном объявлении республики парламентарной, разработчики новой Конституции не вложили в ее текст нормы, уточняющей действующую систему правления. В Конституционно-правовом порядке, как правило, система правления находит свое фундаментальное положение среди других политико-правовых институтов. В п.1 ст.2 Конституции Республики Казахстан, например, закреплено: «Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления» [5].

На декларативность значения Конституции, порой обрекали некоторые ее нормы. Сравнительный анализ норм ст. 7 и 42 Конституции

Кыргызской Республики 1993 года, в частности, выявляет еще одно несоответствие. Если Президент является гарантом верховенства власти народа, гарантом Конституции, одновременно высшим должностным лицом и символом государственной власти, то как же понимать норму ст.7 Конституции, устанавливающей принцип ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом. Юридически, исходя из иерархически выстроенной системы государственного управления, а также исходя из логики президентства, выдержанной в Конституции, такую ответственность должен нести Президент. В данном смысле ответственность исполнительной власти становится одной из сложнейших проблем государственной власти постперестроечного этапа в Кыргызстане.

На наш взгляд, данный институт нуждается в глубокой теоретической разработке. «Одно лишь декларирование ответственности исполнительной власти без обозначения конкретных механизмов ее реализации обречено, с одной стороны, на формальное ее существование, а с другой – не дает возможности включить более действенный контроль за ней со стороны гражданского общества», – пишет Л. Садыкова [6].

По рассматриваемой проблеме Х.Б. Норматов отмечает, что: «Основная задача обеспечения и взаимодействия властей возложена Конституцией на Президента. Этим объясняется особое место Президента в системе органов государственной власти» [1,с.3]. Продолжая свою мысль, автор пишет: «Однако, как показывает исторический опыт в переходный период, когда необходимо преодолеть стереотипы отжившего мировоззрения и сформировать новые, прогрессивные взгляды, необходима наиболее эффективная максимальная централизация власти. Но эта власть должна оказаться в руках действительно прогрессивного и компетентного лидера» [1,с.3-4].

Здесь мы можем прибегнуть к сравнительному анализу, согласно которому характерным для большинства постсоветских государств становится положение, не отрицающее принцип разделения властей, но образующий особый статус главы государства, вытекающий из его обязанности выступать гарантом конституции, осуществлять высшее представительство и верховное управление. Для большинства постсоветских государств, отказавшихся от классического

парламентаризма и расширивших полномочия президента, как главы государства, характерно возникновение феномена суперпрезидентской системы или системы абсолютного президентства. Однако, ведение такой формы управления, рассчитанной на «хорошего правителя», крайне опасно не только потому, что правитель может оказаться «плохим», но и потому, что большая бесконтрольная власть действует пагубно для уже провозглашенной и вновь создаваемой системы демократических институтов государства.

На современном этапе общественного развития институт персонифицированного перволидерства в демократической системе управления не может выступать в качестве детерминирующего фактора, но обойтись без него, как отмечается рядом авторов, – нельзя [7]. В США, например, – где впервые был введен институт президента как главы государства; в ФРГ, во Франции, в Финляндии сам термин «глава государства» конституционно не закреплен. В некоторых странах вместо термина «глава государства» употребляются иные, более «мягкие» термины. Например, в Конституции Греции закреплено, что «Президент Республики является регулятором государственного строя» (ст. 30-1). Регулятор направляет, но не господствует. Производное от этого слова «регулятивный» означает вносящий порядок, планомерность во что-либо. Биографы испанского короля Хуана Карлоса I констатируют, что он является чисто представительной фигурой, слугой нации [7].

Японского императора, который согласно действующей Конституции Японии является лишь «символом государства и единства народа», называют просто «талисманом японской нации» (номинально есть монарх, но реального монархического правления нет: «немонархическая монархия») [8].

В соответствии с п.1 ст. 60 Конституции Кыргызской Республики 2010 «Президент является главой государства».

Но ведь понятие «глава государства», само по себе, не включает в себя рамок его полномочий в условиях конституционной демократии, поэтому правоведомы постсоветских государств с суперпрезидентской системой правления производятся многочисленные попытки обусловить сложившиеся политико-правовые тенденции. Так, например, положение президента в теории современного государственного права отождест-

вляется с арбитражным. Так, К.К. Айтхожин отмечает, что «органы государственной власти, особенно, в сложнейших условиях переходного времени не должны оставаться вне президентского арбитража главы государства, который, не состоя с этими органами в отношениях власти-подчинения, тем не менее, обязан обеспечивать их согласованное функционирование, необходимое единство государственной власти. Вместе с тем свою арбитражную функцию Президент Республики Казахстан реализует, не подменяя и не отодвигая в сторону ни один из государственных органов, не нарушая их самостоятельности и не вторгаясь в их конституционные полномочия» [9, с.26].

Но соглашаясь с А.М. Белиспаевым, отметим, что «...нельзя забывать о том, что арбитражную роль в демократическом обществе осуществляет государственная власть, она «умеряет» противоборство различных социальных и политических сил, вводит его в определенные рамки, установленные, прежде всего, государственной властью, изданными и санкционированными ее органами правовыми нормами, с тем, чтобы такое противоборство не привело к распаду общества. Политическая власть, какого рода она бы ни была, либо ставит противоположные цели развития столкновений до полной победы «своего» социального слоя, либо действует в ограниченных масштабах» [10, с.67].

Для сравнения укажем, что политико-правовая ситуация в Республике Казахстан уподобима жесткой централизации, а применительно к форме правления многие казахстанские исследователи высказываются в пользу суперпрезидентства.

Проблема развития и совершенствования института государственного управления в рассматриваемый период состояла также в том, что он не поспевал за новыми демократическими требованиями и весь массив законодательства нуждался в строгом приведении в соответствие положениям прогрессивной Конституции (1993 года). М.М. Жолдошбеков, в данном смысле, подчеркивает, что в условиях тяжелого социально-экономического положения общества переходного периода падает престиж власти. «Власть проявляет неспособность надежно контролировать ситуацию, обеспечивать реализацию собственных решений» [11, с.119]. Ситуацию, по мнению автора, усугубляет ряд причин:

– исторически переходное время, замена одной социально-экономической формации другой, когда происходит замена всей правовой системы государства, появление новых видов правоотношений;

– несовершенные законы, суть которых не может быть правильно истолкована, а нормы применены и исполнены. В этих условиях Республика оказалась перед необходимостью принятия законодательного массива в короткое время и, как следствие, на непродолжительный период, так как существенно снижалось качество таких законов;

– излишняя политизация общества. М.М. Жолдошбеков уточняет, что «.. правосознание граждан, особенно работников государственного аппарата, к сожалению, формируется не на основе принципа уважения закона, а на базе политического мышления. Излишняя политизация общества, низкий уровень правовой культуры приводят к тому, что отдельные должностные лица избирательно подходят к соблюдению норм права» [11, с.120];

– отсутствие механизма реализации закона;

– некомпетентность и непрофессионализм работников правоприменительных, правоохранительных и правоисполнительных органов. Автор уточняет, что: «Правоисполнительная и (или) правоприменительная деятельность зависит не только от качества закона, но и во многом от уровня юридической подготовки правоприменителя» [11, с.120];

– ненадлежащее правовое воспитание людей и отсутствие правовой пропаганды в обществе.

А.А. Бекназаров также подчеркивает: «В Конституции сохранилась монополистическая модель государственной власти. Фактически создана монополия Президента КР и его администрации. Создана такая конституционная модель государства, которая давала возможность олигархическим кланам оказывать большее внимание на политический процесс, чем все общественные институты вместе взятые. Более того, существующая модель государственной власти позволила государственной бюрократии сражаться с олигархическими кланами» [12, с.34].

Многими исследователями акцентируется, что реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механиз-

мов реализации этих полномочий и функций. И этот процесс должен решаться с учетом недопустимости «потери» важных и необходимых обществу функций [13].

Ключевыми областями административных реформ первого этапа стали не все из названных направлений. Повторимся, что расстановка политических сил между ветвями власти и соответствующие попытки конституционного закрепления статуса и полномочий высших и местных органов управления, – первая, и, как показывает история, важнейшая задача, решение которой открывает возможности для дальнейшего реформирования госструктур. Проблема расстановки политических сил между ветвями власти до сих пор остается актуальной, что подтверждают проводимые во многих странах мира (не только в постсоветском и постсоциалистическом лагере, но и в демократических развитых странах) конституционные и административно-правовые реформы. Неслучайно кыргызстанскими исследователями по результатам действия конституционного режима подчеркивалось, что «..реальное существование в Кыргызстане трех ветвей власти не исключило проблем, связанных с его государственным устройством. Стала ясной необходимость перестройки не только формы государственного управления, но и самой его сути: государственное управление должно наполниться новым содержанием» [6].

В рассматриваемый период, в процессе конституционализации нового для кыргызстанского общества правового порядка государственного управления стал очевидным разрыв, существующий между конституционно-правовым статусом института или органа управления и его реальным положением. Как следствие, – дуализм исполнительной власти в лице президента, его администрации и правительства.

В закрепленном Конституцией 2010 года статусе Президента страны как главы государства, виделось бы противоречие с системой парламентарного правления, которую мы обнаруживаем при опосредованном анализе норм о конституционно-правовом положении Правительства Кыргызской Республики (ст.85), если не учесть высокую долю формализма, присущую компетенции главы государства.

Более того, как мы указывали выше, усиление институтов парламентаризма в Кыргызстане сопровождается усилением политико-правовой

роли органов исполнительной власти, в частности Правительства Кыргызской Республики. Данная расстановка политического взаимовлияния в системе разделения властей характеризует кыргызстанскую демократию, как прогрессивный феномен, сформировавшийся на данном этапе конституционных и административных реформ на постсоветской пространстве.

Однако, исторический, сравнительно-правовой анализ все же выявляет ряд серьезных противоречий, которые республике еще стоит преодолеть, поэтому более рациональными по сравнению с предложением о переделе системы правления на данном этапе реформ следует считать предложения о решении институциональных и отраслевых проблем власти, таких, в частности, как:

– исключение бюрократического роста государственного аппарата;

– создание правового режима, способного упорядочить деятельность всех государственных органов, а также должностных лиц в рамках дозволенного поведения и исключить произвол со стороны лиц, выполняющих властные полномочия;

– разработку и внедрение правового порядка, конституционализирующего новый политический режим реализации государственной власти и др.

Так же, как и во многих постсоветских республиках, административная реформа, в рамках которой должны были решаться проблемы государственного управления органами исполнительной власти, обосновала свое историческое место, следующее после конституционно-правовых, экономических и крупномасштабных политических преобразований. Кыргызстанскими исследователями не раз акцентировалось, что проблемы управления и статуса органов исполнительной власти во многом носят отраслевой характер и, практически, внутрисистемны. «Имеют место случаи, когда принятое решение вызывает просто недоумение, поскольку говорит о некомпетентности лица, принявшего его. Частая замена кадров в системе государственного управления свидетельствует об отсутствии сбалансированной политики в области формирования кадрового резерва» [6]. При этом отмечались факторы вынесения дублирующих, противоречащих друг другу решений по одному и тому же вопросу. Л. Сыдыкова, отмечая, что реформа ис-

полнительной власти – это задача, для решения которой требуется глубокое осмысление самой природы исполнительной власти, ее структуры, компетенции и ответственности, выделила два аспекта, имеющих первостепенное значение для совершенствования управления государственными делами:

1) необходимость реформирования исполнительной власти;

2) реформирование государственной службы [6].

Таким образом, историко-правовой анализ, раскрывая ретроспективу развития общественных отношений в Кыргызстане в сфере власти и управления, показывает, что, несмотря на то, что республика выбрала нестандартный для стран СНГ путь развития, ей все же свойственны некоторые типичные для всех стран переходного этапа проблемы. В данной связи административные реформы определяют задачи: поэтапного перехода к децентрализованной системе государственного управления, в которой ни одна из ветвей государственной власти не узурпирована ни на легитимном уровне, ни в реальном управлении.

### Литература

1 Нормаов Х.Б. Полномочия Президента Кыргызской Республики в сфере исполнительной власти//Вестник Кыргызской Государственной юридической академии. – № 1, 2005.

2 Конституции Кыргызской Республики 1993 года//И-пС «ТОКТОМ».

3 Конституции зарубежных государств: учеб. пос. М. Волтерс Клувер. В.В. Маклаков. 2009.

4 Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года)//ИС «Параграф».

5 Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.)// «Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.

6 Сыдыкова Л. Проблемы реформирования исполнительной власти и органов государственного управления в КР//Бюллетень «Право и предпринимательство». – № 5. Октябрь 2000.

7 Чернобель Г.Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления// Журнал российского права. – № 4. – апрель 2008.

8 Такахаси М. История принятия современной Конституции Японии // Право и политика. 2000. N 5.

9 Айтхожин К.К. Конституционная модель президентской формы правления: проблемы совершенствования // Конституционное строительство президентско-парламентских взаимоотношений на постсоветском пространстве. – Бишкек: ОФЦИР, 2003.

10 Белиспаев А.М. Конституционно-правовой статус судебной власти в Республике Казахстан в условиях централизации государственной власти. – Алматы, 2012.

11 Жолдошбеков М.М. Правовая культура общества как фактор исполнения законов // Вестник Кыргызской Государственной юридической академии. № 2. – 2004.

12 Бекназаров А.А. Принятие новой Конституции Кыргызской Республики – правовая предпосылка перехода к демократическому правовому социальному государству // Вестник. Научно-методический журнал Кыргызской Государственной юридической Академии. – № 2. – 2010.

13 Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. – М.: «ИНФРА-М», 2006.

## References

1 Norman HB Potentiae Praeses Lingua Kirgistanana Republic in sphaera Government // Bulletin de Lingua Kirgistanana rei publicae legis Academiam, № I, MMV.

2 Constitutio Lingua Kirgistanana rem publicam, in MCMXCIII // I-SS «ТОКТОМ.»

3 Per constitutiones Civitatum: ucheb.pos. M.Volters Kluwer. V.V.Maklakov. MMIX.

4 Constitutione de Lingua Kirgistanana Republic (adoptatur ab referendum (popularis vote) June XXVII, MMX) // EST »Paragraphus.»

5 Constitutione, Reipublicae Kazakhstan (adoptatus a nationalibus referendum XXX August MC-MXCXV) (sicut emendatorum ut de 02.02.2011 est,) // «Kazakhstan Hodie» on September VIII, MC-MXCXV

6 Sydykova L. Problematum reformandi executiva ramus imperio atque in KR // Bulletin de «Legis et Business» № V, October MM.

7 Nigrum et GT Institutionales determinantes, de publicae administrationis // «Mundus, Legis», N IV, April MMVIII

8 Takahashi M. Historia novam constitutionem in Japan // Legis et Policy. MM. N V.

9 Aitkhozhina KK Constitutionum exemplar praesidentiale regimen: melius // Constitutionum Construction praesidentiale-parlamentarii relationes inter priores Soviet Unionis. – Bishkek OFTSIR, MMIII.

10 Belispaev AM Constitutionum et legalis status iudiciariae in Republica de Kazakhstan in centralem status potentia. Monograph. Almaty. MMXII.

11 Joldoshbek MM Legal culturae societatis factor in lege cogendi // Bulletin de Lingua Kirgistanana rei publicae Academiae legis numerus II. MMIV.

12 Beknazarov AA Adoptionem novum Constitutio Lingua Kirgistanana Respublica – legalis praerequiritur ad transitione ad democraticis legalis socialis statu // Bulletin. Scientific-methodica Diario Lingua Kirgistanana rei publicae legis Academiam, numerus II, MMX.

13 Administrativus reformationem Russia. Scientific et practicam ductor (ed. S. Naryshkin, Khabrieva TJ). «INFRA-M», MMVI