

*Токтогулов А.А.*

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*А.А. Toktogulov*

**PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF EXECUTIVE POWER  
OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 341/114

*В статье поднимаются проблемы становления исполнительной власти в Кыргызской Республике, делается попытка наметить пути решения возникших проблем.*

**Ключевые слова:** Кыргызская Республика, Конституция, исполнительная власть, правительство.

*In the paper the problem of the formation of Executive power in the Kyrgyz Republic, an attempt is made to outline the ways to solve the problems.*

**Key words:** Kyrgyz Republic, the Constitution, the Executive power, government.

В своем развитии Конституция Кыргызской Республики прошла ряд этапов конституционной реформы, что повлекло за собой и изменения в состоянии исполнительной власти в стране.

Положения Конституции Кыргызской Республики 2010 года определили новое направление в развитии государственности кыргызского народа - Кыргызстан стал полу-парламентской республикой, что повлекло за собой изменение положения исполнительной власти в системе государственной власти, изменило правовой статус Правительства Кыргызской Республики [1].

Правовой статус Правительства Кыргызской Республики базируется на принципиальных положениях ст.83 – 92 действующей Конституции Кыргызской Республики и Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики», принятого Жогорку Кнешем 10 мая 2012 года [2].

Несмотря на предпринимаемые шаги в построении исполнительной власти, в республике имеется ряд проблем. Так, исполнительная власть в Кыргызстане чрезмерно уповала на рыночную саморегуляцию, что привело к стихийным процессам в области экономического развития. Органы исполнительной власти еще не утвердили в качестве стратегической линии своей деятельности защиту и охрану конституционных прав и свобод граждан. В их деятельности преобладают вопросы административно-хозяйственного и финансового характера. Практика свидетельствует, что исполнительная власть не свободна от ошибок, а нередко и от злоупотреблений при решении вопросов, касающихся прав и свобод личности.

Сказываются кризисные явления в экономической и иных сферах. Мешает законодательный «вакуум» во многих отраслях; слабая реализация уже принятых законов и иллюзия разрешимости возникающих проблем только посредством принятия новых актов; противоречия между самими актами и их нормами из-за отсутствия общих концепций;

нечеткие юридические характеристики нового статуса органов исполнительной власти и быстро меняющихся управленческих отношений, их методов.

Не реализуются в полной мере нормы Конституции Кыргызской Республики об объеме полномочий ряда государственных органов.

Наблюдается много противоречий в реализации положений Конституции о разделении властей. Это выражается в необоснованном расширении полномочий законодательных органов за счет прав исполнительных органов.

Органы исполнительной власти всех уровней слабо ориентированы на повседневную реализацию положений Конституции Кыргызской Республики, уставов и законов. Процветающая коррупция и безответственность государственных служащих вопреки законодательным требованиям, разрушают доверие общества. Нет отлаженности и четкости в деловых взаимоотношениях исполнительных органов с партиями, общественными организациями и движениями.

Имеется ряд проблем в деятельности органов исполнительной власти в республике. Обобщая эти проблемы, можно условно разбить их на три группы:

- проблемы в законодательстве,
- кадровые проблемы (человеческие ресурсы),
- проблемы, связанные с коррупцией.

К первой группе проблем относятся следующие: противоречие законов Конституции Кыргызской Республики друг другу; наличие в законах внутренних противоречий; нечеткое изложение норм законов, вследствие чего их по-разному понимают и применяют. Например, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Правительство наделено правом управления объектами государственной собственности. Однако в законах Об образовании, О профессионально-техническом образовании, О Национальной академии наук указывается, что объекты образования, науки не могут быть изъяты и подлежат использованию только в целях образования и науки.

В настоящее время не все государственные объекты образования и науки используются государственными учреждениями образования и науки по назначению. Порой они пустуют или разрушаются. Некоторые из них сдаются в аренду без ведома Правительства, тогда как для размещения государственных органов Правительство не может найти свободные государственные здания и иногда вынуждено арендовать помещения. У государственных учреждений, которым переданы государственные объекты в оперативное управление, склады-

вается ложное представление о том, что эти здания находятся в их собственности и защищены законом. Являясь подчиненными Правительству организациями, они умудряются в судебном порядке оспорить решения Правительства по управлению государственными объектами.

Еще один пример. В структуре некоторых законов имеются отдельные главы, регламентирующие компетенцию Правительства и подчиненного ему органа. Из этого следует, что если какой-нибудь вопрос отнесен к ведению подчиненного Правительству органа, то Правительство не сможет решить этот вопрос или вмешаться. Тем самым на уровне закона роль Правительства в осуществлении государственного управления снижается. Такое положение закона, на наш взгляд, вступает в конфликт с Конституцией Кыргызской Республики, согласно которой Правительство решает все вопросы государственного управления, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции Президента и Жогорку Кенеша. Соответственно, в таких ситуациях также будет проблематичным применение статьи Конституции Кыргызской Республики, которая наделяет Правительство полномочиями по отмене актов подчиненных ему органов.

В Конституции Кыргызской Республики 2010 года между президентом, парламентом и правительством были распределены основные полномочия, и была заложена определенная система «сдержек и противовесов», характеризующая полу-парламентскую форму правления. На сегодняшний день наблюдаются некоторые пробелы в законодательстве, регламентирующие распределение полномочий между основными институтами власти, требующие срочного разрешения. Например, полномочие определять внешнюю политику Кыргызской Республики. С другой стороны, при принятии законов наблюдается их несоответствие Конституции Кыргызской Республики, что нарушает систему «сдержек и противовесов», заложенной в данном документе.

Одной из проблем в деятельности органов исполнительной власти является недостаточно хорошо организованная работа в структуре государственного органа и недостаточная квалификация кадров. В одном из своих выступлений Президент Кыргызской Республики А. Атамбаев отметил эту проблему как одну из важнейших: «В реальности недостатки в экономической и социальной сферах, государственном управлении определяются не пороками Конституции, а прежде всего качественным состоянием самих органов государственной власти, тем, как они умеют распорядиться конституционными полномочиями» [3].

Как отмечают исследователи, за годы независимости Кыргызской Республики «не был разработан механизм четкого исполнения структурой власти всех уровней указов, постановлений правительства, главы государства и парламента. По признанию прежних властей, указы и постановления

президента исполнялись всего на 40%, а все остальное являлось имитацией» [4].

От профессионализма государственных служащих и их высокой организованности зависит эффективность системы государственного управления. Поэтому необходимо избежать дублирования в структурах власти на всех уровнях: в государственных органах четко разработать и прописать механизм исполнения всех распоряжений, постановлений и указов вышестоящих органов, в том числе и должностных инструкций; в случае неисполнения ввести порядок служебного разбирательства и расследования, возложить ответственность на виновного; сам механизм контроля должен быть прозрачен. Необходимо ввести и узаконить ротационную систему, как это принято в цивилизованном мире.

Важной группой проблем в деятельности исполнительной власти являются проблемы, связанные с коррупцией. Задача состоит в том, чтобы бороться не с этим явлением, а с его причиной. Важной мотивацией в этом случае может служить обеспечение верховенства права, а инструментом для достижения этого – упрощение административных процедур.

Сегодня практически все государственные органы исполнительной власти обладают одинаковыми или равнозначными функциями и полномочиями: выработка политики, лицензирование, инспектирование, информирование, предоставление государственных услуг, включая платные и бесплатные, принятие нормативных правовых актов. Все это ведет к дублированию, утяжеляет администрирование государственных функций и взаимодействие с гражданским обществом.

Названные недостатки исполнительной власти в Кыргызской Республике требуют своего решения. Для совершенствования регламентации и реализации полномочий органов исполнительной власти на наш взгляд необходимы следующие меры:

1. Наиболее значимые недостатки в реализации парламентской формы правления проявились в механизме распределения полномочий между ветвями власти и органами государственного управления. Поэтому важным шагом является необходимость детально регламентировать в законодательстве страны распределение властных полномочий между Президентом, Правительством и Жогорку Кенешем в соответствии с полу-парламентской формой правления и системой «сдержек и противовесов», закрепленной в Конституции Кыргызской Республики 2010.

- Для этого в законопроекты нужно включить ответственность Президента, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики в сфере определения внешней политики страны. В данном вопросе можно предложить передать полномочия в определении внешнеполитического курса Президенту, или выбрать механизм классической парламентской формы правления, когда премьер-министр при поддержке парламента играет главную роль во

внешней политике. Или можно предусмотреть полномочия Жогорку Кенеша в определении внешней политики в рамках политической программы коалиционного правительства, а полномочия по его исполнению передать Премьер-министру и Правительству.

- Нужно детально расписать в соответствующих законах ответственность и функциональные обязанности Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики в процессе определения и реализации основных аспектов национальной безопасности, правопорядка и обороны, подробно закрепив механизм их сотрудничества.

- Определить и законодательно закрепить функциональные полномочия Президента Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в сфере объявления чрезвычайного положения, войны и другой деятельности в области обороны и безопасности в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики.

- Необходимо определить детально и закрепить пути взаимодействия Правительства Кыргызской Республики и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, механизмы отчетности Правительства Жогорку Кенешу, положения об ответственности членов Правительства перед Премьер-министром, и ответственности Премьер-министра за работу всего Правительства перед Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

- Необходимо точно сочетать конституционные полномочия исполнительных органов и производные от них полномочия, закрепленные в законах и положениях.

- Следует овладеть всеми средствами реализации полномочий органов исполнительной власти, включая юридические, экономические, организационные и кадровые; осуществлять их последовательно и в полном объеме.

- Необходимо оценивать эффективность деятельности органов исполнительной власти, практические результаты в экономической, социальной и иных сферах, достигнутые в ходе реализации их полномочий.

После вступления в силу Конституции Кыргызской Республики 1993 г. предпринимались неоднократные попытки реформирования системы органов исполнительной власти. Однако в основном эти попытки сводились к упразднению одних, созданию других и изменению иерархической подчиненности министерств и ведомств, образованию многочисленных комитетов и комиссий. Проведенная работа по анализу формирования исполнительной власти, практики их деятельности позволяет обосновать вывод о необходимости разработки специальной государственной программы, предметом которой должно стать развитие системы исполнительной власти в Кыргызской Республике. Подобная программа по своему содержанию и форме

должна находиться в рамках общей концепции проводимой в Кыргызской Республике административной реформы. Высказываются различные мнения о направленности возможной программы ее реализации. Следует остановиться на том подходе, который предусматривает следующие направления работы в рамках данной программы: а) создание органа, специально ориентированного на исследование состояния государственного управления и совершенствование системы исполнительной власти; б) разработка организационных мер по совершенствованию действующей структуры органов исполнительной власти на федеральном уровне; в) организация работы по совершенствованию правового статуса обновленной системы органов исполнительной власти. Включение в Программу правовой реформы пакета актов первоочередной важности; г) организация координационных механизмов по совершенствованию информационных процессов в системе исполнительной власти Кыргызской Республики, обеспечение информатизации этой «ветви» государственной власти; д) меры по повышению эффективности организационных механизмов в деятельности органов исполнительной власти, по улучшению взаимодействия последней с другими ветвями государственной власти России; е) меры по комплексному обеспечению и постоянному управлению процессами развития системы исполнительной власти; ж) ориентация науки на проведение исследований тенденций развития и изменения природы государственной власти в условиях постиндустриального информационного общества.

Проблема модернизации исполнительной власти в Кыргызстане чрезвычайно сложна и требует тщательных научных исследований и обсуждений. Очевидно, что в настоящее время страна подошла к такой черте в своем развитии, когда требуется осмыслить собственный опыт в контексте все более глобализирующегося мира. Настоятельной задачей становится нахождение такого исторического варианта развития, который бы вытекал из национальной специфики и, вместе с тем, способствовал ускоренной модернизации общества. Ход последних политических преобразований в этом плане дает серьезную пищу для размышлений и становится фактором, определяющим перспективу будущего облика Кыргызстана.

#### Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 2010 года
2. Закон «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года // Нормативные акты Кыргызской Республики. - 2012. - 9 июля. - С. 5-20.
3. Атамбаев А. Стабильность Конституции – залог процветания страны // Слово Кыргызстана. - 2012. - 14 сент. - С. 4
4. Джуманалиев Т. Учение Конфуция и проблемы укрепления государственной власти // Исхак Раззаков и современный мир: Материалы науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию со дня рожд. И. Раззакова. - Б.: Илим, 2011. - С. 275.

Рецензент: д.ю.н., профессор Мукамбаева Г.А.