

УДК 342.5(575.2)

DOI: 10.36979/1694-500X-2022-22-7-136-141

## К ВОПРОСУ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЮСТИЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

*У.Б. Чаначев*

*Аннотация.* Исследуются нормы законодательства Кыргызской Республики, регламентирующие деятельность органов юстиции. Отмечается место органов юстиции в механизме государства и рассматриваются принципы организации деятельности органов юстиции Кыргызской Республики. От эффективности реализации функций органов юстиции находится в прямой зависимости эффективность правовой системы Кыргызской Республики в целом, а следовательно, и последующее развитие правовой государственности в стране. Обозначаются некоторые проблемы, возникающие в процессе реализации органами юстиции своих полномочий. В частности, конкретизируются проблемы недостаточности качественного информационного сопровождения законотворчества, низкой эффективности законопроектной деятельности. Автор отмечает зависимость обозначенных проблем органов юстиции от проблем профессиональной подготовки кадрового состава и предлагает усилить меры государственного воздействия, направленные на стабилизацию кадрового состава органов юстиции и постоянное повышение качества правовой подготовки кадров.

*Ключевые слова:* органы юстиции; Министерство юстиции Кыргызской Республики; государственное управление; механизм государства; принципы деятельности; гласность; общественное обсуждение; законопроекты; проблемы эффективности.

---

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЮСТИЦИЯ ЧӨЙРӨСҮНДӨ МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУНУН НАТЫЙЖАЛУУЛУГУ ЖӨНҮНДӨ МАСЕЛЕ

*У.Б. Чаначев*

*Аннотация.* Макалада юстиция органдарынын ишин жөнгө салуучу Кыргыз Республикасынын мыйзамдарынын ченемдери изилдөөгө алынган. Мамлекеттин механизмде юстиция органдарынын орду белгиленип, Кыргыз Республикасынын юстиция органдарынын ишмердигин уюштуруунун принциптери каралат. Жалпысынан Кыргыз Республикасынын укук системасынын натыйжалуулугу, жалпысынан өлкөдө укуктук мамлекеттүүлүктү андан ары өнүктүрүү юстиция органдарынын функцияларын ишке ашыруунун натыйжалуулугуна түздөн-түз көз каранды. Юстиция органдарынын өз ыйгарым укуктарын ишке ашыруу процессинде келип чыккан айрым көйгөйлөр көрсөтүлгөн. Атап айтканда, мыйзам чыгаруу ишин сапаттуу маалыматтык камсыздоонун жетишсиздиги, мыйзам чыгаруу ишинин натыйжалуулугунун төмөндүгү көйгөйлөрү конкреттештирилген. Автор юстиция органдарынын көрсөтүлгөн көйгөйлөрүнүн кадрларды кесиптик даярдоо проблемаларынан көз карандылыгын белгилейт жана юстиция органдарынын кадрдык курамын турукташтырууга жана кадрларды укуктук жактан даярдоонун сапатын тынымсыз жогорулатууга багытталган мамлекеттик таасир көрсөтүү чараларын күчөтүүнү сунуш кылат.

*Түйүндүү сөздөр:* юстиция органдары; Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлиги; мамлекеттик башкаруу; мамлекеттин механизми; ишмердиктин принциптери; жарыялоо; коомдук талкуу; мыйзамдын долбоорлору; натыйжалуулуктун көйгөйлөрү.

## ON THE QUESTION OF EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF JUSTICE OF THE KYRGYZ REPUBLIC

*U.B. Chanachev*

*Abstract.* The article examines the norms of the legislation of the Kyrgyz Republic that regulate the activities of the justice authorities. The author notes the place of the judiciary in the mechanism of the state and considers the principles of organizing the activities of the judiciary of the Kyrgyz Republic. The efficiency of the functions of the justice bodies directly depends on the efficiency of the legal system of the Kyrgyz Republic as a whole, and, consequently, the subsequent development of legal statehood in the country. In this regard, the author identifies some of the problems that arise in the process of exercising their powers by the justice authorities. In particular, the problems of insufficient quality information support for lawmaking, low efficiency of lawmaking activities are concretized. The author notes the dependence of the identified problems of the justice authorities on the problems of professional training of personnel and proposes to strengthen measures of state influence aimed at stabilizing the personnel of the justice bodies and a constant improvement in the quality of legal training of personnel.

*Keywords:* bodies of justice; Ministry of Justice of the Kyrgyz Republic; public administration; mechanism of the state; principles of activity; publicity; public discussion; bills; efficiency problems.

В настоящее время в Кыргызской Республике продолжается трансформация государственного управления в различных сферах жизнедеятельности государства. Проводимые в стране реформы направлены на поиск и достижение наибольшей эффективности государственного управления, а следовательно, на повышение эффективности конкретных государственных органов. Пристального внимания заслуживают особенности государственного управления в сфере юстиции, так как от органов юстиции зависит качество всей системы права и системы законодательства в стране. Таким образом, в настоящее время обостряется необходимость анализа правовых основ государственного управления в сфере юстиции в Кыргызской Республике.

Качественные преобразования в экономической и политической жизни общества в современный период, как верно отмечает Н.С. Ельцов, «включили в повестку дня вопрос о необходимости коренного пересмотра роли и места властных структур как республиканского, так и муниципального уровней в системе жизнеобеспечения общества, в различных сферах экономической, политической, социальной и культурной жизни общества» [1]. Этим в очередной раз подтверждается актуальность проведения анализа правовых основ государственного управления в сфере юстиции. В свою очередь, исследование особенностей государственного управления в сфере юстиции невозможно без соответствующего научного осмысления организации и деятельности, места и роли органов юстиции в механизме современного государства.

Важность исследования обозначенных вопросов связывается с тем, что Министерство юстиции Кыргызской Республики является государственным органом исполнительной власти, которым обеспечивается выработка и проводится единая государственная политика, координируется деятельность органов исполнительной власти по вопросам отнесенным к его ведению, осуществляется государственный контроль за соблюдением законодательства Кыргызской Республики, и в целом обеспечивается нормальное существование и развитие единого правового пространства Кыргызской Республики.

Как верно отметила М.В. Горбачева, «в системе элементы упорядочены, имеют собственное место, располагаются в определенной последовательности, в данном случае выражающей приоритетность элементов в системе публичной власти.

Системная характеристика последовательности элементов публичной власти чрезвычайно важна для понимания ее природы, роли в структурировании целостного механизма власти, для обеспечения его единства.

Между тем, реальное функционирование сложной системы государственного механизма предполагает наличие и соответствующее конституционное закрепление в системе власти места и роли каждого звена, наделение его специальными полномочиями, что позволит в конкретном направлении обеспечить организующее начало функционирования всей системы власти» [2].

В статье 6 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года закреплено, что «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике» [3]. Также в нормах данной статьи презюмируется то, что «Конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции» [3]. Исходя из конституционных положений, можно предположить, что в качественном правовом регулировании находит свое выражение государственное устройство в целом.

Этим обусловлено включение в одно из основных направлений деятельности Министерства юстиции Кыргызской Республики нормативного правового обеспечения деятельности государства, что нашло отражение в п. 7 Положения о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 марта 2021 года № 78 [4].

Как верно отмечает А.Ф. Шестаков, «следует признать справедливым утверждение о том, что одним из главных инструментов воздействия государства на все сферы государственной и общественной жизни являются органы юстиции, с помощью которых регулируются отношения гражданского общества, смягчаются кризисные явления, обеспечиваются приоритетные направления развития государства и общества, в силу чего роль органов юстиции в механизме государства существенно возрастает» [5].

В соответствии с п. 2 Регламента Министерства юстиции Кыргызской Республики, утвержденного приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики от 5 августа 2020 года № 80, «принципами организации деятельности Министерства юстиции выступают:

- гласность;
- учет общественного мнения;
- сочетание коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении вопросов по руководству органами системы Министерства;
- установление персональной ответственности руководства Министерства, руководителей структурных, территориальных и подведомственных подразделений за исполнение принятых решений» [6].

Принцип гласности в деятельности Министерства юстиции означает, что государство и общество должны быть информированы о состоянии законности в стране и о деятельности Министерства юстиции как одного из государственных органов. Работники органов юстиции действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Таким образом, гласность означает открытость в деятельности Министерства юстиции, доступность его для граждан, должностных лиц, средств массовой информации.

Из принципа гласности вытекает принцип учета общественного мнения. Общественное мнение является объектом изучения социологии, социальной психологии и других наук социального профиля, поэтому не будем в рамках настоящего исследования останавливаться на подробном рассмотрении данного понятия. Для раскрытия содержания названного принципа укажем, что чаще всего понятие «общественное мнение» употребляется для обозначения суждений больших социальных общностей людей (народа, класса, социальной группы), возникающих в процессе деятельности и общения людей, выражающих их отношение к различным явлениям, процессам, фактам. Поэтому мнение можно рассматривать как оценочное суждение, которое выражает определенное их отношение к актуальным вопросам социальной жизни, затрагивающим их общие интересы. Таким образом, Министерство юстиции в своей деятельности учитывает совокупность взглядов индивидов на определенные проблемы. Реализация данного принципа наблюдается, например, в проведении общественных слушаний, организуемых по итогам разработки законопроектов.

Однако данный принцип деятельности органов юстиции Кыргызской Республики не всегда реализуется эффективным образом. Основной проблемой в реализации указанного принципа выступает то, что зачастую происходит разработка законопроектов низкого качества, в которых наблюдается большое количество коллизий и высокая степень пробельности. Существование данной тенденции обусловлено не только

дефектами аналитической работы государственных органов, но и недостаточно эффективным правовым исследованием законопроектов. В свою очередь, недостатки также обнаруживаются при исследовании качества проводимой научно-правовой экспертной деятельности. Устранение подобных дефектов в разрабатываемых законопроектах возможно путем системного совершенствования научно-правовой экспертизы и учета полученных результатов, которые должны производиться в комплексе с другими мерами для повышения качества законопроектов и устранения разрыва между теорией и практикой.

Также существует проблема недостаточности качественного информационного сопровождения законотворчества. Значительное количество законопроектов, которые должны быть выносимы на общественное обсуждение, по факту до сведения общественности не доносятся. Отсутствие информированности населения не способствует налаживанию обратной связи граждан и государства. Тем более, для того чтобы законодательство было стабильным, а принимаемые законы – реализованными, был установлен надежный диалог между гражданами и государством – институты власти должны обладать доверием у граждан. Только в этих условиях государственная власть может быть действительно легальной, легитимной и эффективной в реализации своих полномочий.

Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении вопросов по руководству органами системы Министерства юстиции обеспечивает учет коллективного мнения при решении основных вопросов государственно-управленческой деятельности в сфере юстиции. С этой целью широкое развитие получает коллегия, образуемая при министерстве. В то же время, как правильно указывает Ю.М. Козлов, «...единоначалие является средством обеспечения должной дисциплины, необходимой для деятельности исполнительно-распорядительного характера, а также для установления режима ответственного управления под руководством единоначального руководителя. Коллегиальность полезна при выработке управленческих решений, а единоначалие – неперемный атрибут собственно

государственно-управленческой деятельности» [7, с. 44].

Из предыдущего принципа вытекает следующий – принцип установления персональной ответственности руководителей за исполнение принятых решений. Ответственность за результаты принятого решения и его исполнения (или неисполнения) – весьма важный фактор управленческой деятельности. Такая ответственность может быть разного рода: юридической, административной, моральной. Юридическая ответственность может быть наделена уголовным и гражданским характером. Возникновение уголовной ответственности связывается с совершением преступления и выражается в применении к виновному принудительных мер государственного воздействия в виде наказания, назначаемого в приговоре суда. Возникновение гражданской ответственности связывается с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств и выражается в применении к правонарушителю установленных законом или договором мер воздействия, которые влекут для нарушителя наступления экономически невыгодных последствий, носящих имущественный характер: компенсация убытков, уплата неустойки (штрафа, пени), возмещение вреда.

В числе проблем недостаточной эффективности органов юстиции в Кыргызской Республике отметим следующее. Нормами законодательства Кыргызской Республики регламентируется проведение различных экспертиз законопроектов. Существующие обязательные проверки, осуществляемые разработчиками законодательства, заключаются в оценке соответствия вышестоящим нормам права, однако редко включают в себя оценку оперативных аспектов законодательства. Такие дополнительные экспертизы могут включать в себя, например, проверку на наличие в законодательстве положений, необходимых для его введения в силу и исполнения, а также проверку использованных в законе формулировок, чтобы снизить вероятность различного толкования закона и связанных с этих споров.

Однако отсутствует оптимальная система проверки законов или подзаконных актов на соответствие первичному законодательству. В ходе обязательных проверок, которые

проводит Министерство юстиции или Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному устройству, суду и Регламенту Жогорку Кенеша, не оцениваются оперативные аспекты законопроектов, такие как наличие всех необходимых пунктов, обуславливающих оперативное исполнение и введение в силу закона, или использование терминологии, которая снижала бы вероятность двоякого толкования, либо других аспектов, обеспечивающих правовое соответствие. Нет и системы дальнейшего мониторинга для эффективной оценки исполнения и эффективности вступившего в действие законодательства.

Отсутствует система предварительного планирования изменений и дополнений к существующему законодательству, поскольку изменения и дополнения, по-видимому, инициируются в ответ на проблемы, возникающие при исполнении закона. Это отчасти можно объяснить дефицитом кадровых ресурсов. К этому добавляется отсутствие единых стандартов проведения подобных проверок, которые применялись бы и Кабинетом Министров Кыргызской Республики, и Жогорку Кенешем.

Как верно отмечает М.В. Горбачева, «думается, что рассмотрение факторов, которые снижают эффективность деятельности органов юстиции в изоляции от тех, которые ее повышают, во многом является искусственным, что противоречит диалектике социальных связей и отношений. По этой причине более оправданным будет анализ факторов повышения эффективности органов юстиции с позиции единого факторного анализа как результата взаимодействия различных и одинаково существенных по своему значению обстоятельств. Думается, систематизация и выделение отдельных, приоритетных направлений необоснованна. На определенном временном отрезке важно наметить не столько приоритеты, сколько расставить акценты на стабилизации позитивных начал, предупреждении деструктивных тенденций» [2].

В настоящее время актуализируется стабилизация кадрового состава органов юстиции, постоянное повышение качества их правовой подготовки.

По мнению М.В. Горбачевой, «повышение квалификации сотрудников Министерства юстиции должно идти через совершенствование подбора кадров. Отсюда следует, что надо не только определить, кто должен и способен решать задачи, поставленные перед конкретной службой, но и оптимизировать процесс профессиональной подготовки и повышения квалификации» [2].

Важным видится не только укрепление системы переподготовки профессионального образования, но и обращение пристального внимания на начальный этап подготовки. Для решения особо важных, стратегических задач государственной политики необходимо объединение усилий различных по своей функциональной направленности структур исполнительной власти.

Поступила: 14.02.2021;

рецензирована: 28.12.2021; принята: 03.01.2022.

#### *Литература*

1. *Ельцов Н.С.* Правовой статус территориальных органов юстиции в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Н.С. Ельцов. М., 2003. URL: <http://lawtheses.com/pravovoy-status-territorialnyh-organov-yustitsii-v-sovremennoy-rossii#ixzz5HqfQUZDa> (дата обращения: 11.12.2021).
2. *Горбачева М.В.* Органы юстиции в механизме современного российского государства (Общеправовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / М.В. Горбачева. Н. Новгород, 2005. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/organy-justicii-v-mehanizme-sovremennogo-rossijskogo-gosudarstva.html#2006952> (дата обращения: 11.12.2021).
3. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 11.12.2021).
4. Положение о Министерстве юстиции Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 5 марта 2021 года № 78. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158001?cl=ru-ru> (дата обращения: 11.12.2021).
5. *Шестаков А.Ф.* Правовые основы организации и деятельности органов юстиции в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Ф. Шестаков. Коломна, 2001. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovye-osnovy-organizatsii-i-deyatel->

- nosti-organov-yustitsii-v-sovremennoi-rossii#ix-zz5HsLviXXC (дата обращения: 11.12.2021).
6. Регламент Министерства юстиции Кыргызской Республики, утвержденный приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики от 5 августа 2020 года № 80. URL: <http://minjust.gov.kg/ru/content/774> (дата обращения: 11.12.2021).
  7. Козлов Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов. М.: Юристъ, 2009.