

СТАНОВЛЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

МАМБЕТКУЛОВ А.Ш.

к.ю.н., и.о. доцент

КОШОЙБЕК АЙБЕК

ualibrary@mail.ru

В статье «Становление исполнительной власти в Кыргызской Республике» правовому анализу подлежит советский период с действовавшей в рамках жестко централизованной власти, исполнительной системы. В этот период органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительно-распорядительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации правопорядка. Автор также исследует этап перестройки 90-х гг., когда возникла необходимость реформы государственного управления. Ход дальнейших реформ определен на фоне укрепления гарантий прав личности, собственности и гражданской свободы, развития институтов представительной и непосредственной демократии.

In "Becoming the executive power in the Kyrgyz Republic" legal analysis to be operated with the Soviet period in the highly centralized power, the correctional system. During this period, governments were seen as executive-administrative apparatus of state power and state administration, which is the main link in the practical implementation of the rule of law. The author also explores the phase adjustment 90s., When there was a need to reform the public administration. Progress further reforms defined against the strengthening of guarantees of individual rights, property rights and civil liberties, the development of institutions of representative and direct democracy.

В советскую эпоху основные проблемы государственного управления и самоуправления не поднимались в правовой науке по нескольким причинам. Прежде всего, формы советской системы управления были модифицированы под монопартийность и тоталитарные методы управления. Уточним, что именно с советским периодом связывается характеристика новейшего времени (с 1917 г. по 1991 г.): Кара-Кыргызская АО (1924-1926 г.г.), Кыргызская АССР (1926-1936 г.г.), Кыргызская ССР (1936-1990 г.г.) Кыргызстана¹.

В советский период действовала иная, чем в демократических государствах исполнительная система, которая действовала в рамках жестко централизованной власти. Так, в ст. 6 Конституции Республики Кыргызстан от 20 апреля 1978 года² указывалось, что «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу. Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма...».

Высшим органом государственной власти союзных республик был признан Верховный Совет (абз.1 ст.97 Конституции Кыргызской ССР), соответственно во главе управления стояла фигура Председателя Верховного Совета Кыргызской ССР (ст. 99 Конституции Кыргызской ССР). Верховный Совет Кыргызской ССР был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Кыргызской ССР к ведению Кыргызской ССР. К исключительному ведению Верховного Совета, как правило, относились вопросы: принятия Конституции и внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического

¹ Тонтобаев Б.Т. Периодизация Кыргызского государства и права/ИС «Параграф».

² [Конституция](#) (Основной Закон) Республики Кыргызстан от 20 апреля 1978 года//ИС «Параграф».

и социального развития, государственного бюджета и отчетов об их выполнении; упразднение министерств и других центральных органов государственного управления.

Председатель Верховного Совета ССР являлся также Генеральным секретарем коммунистической партии Союза ССР, а в союзных республиках – Генеральным секретарем компартии союзной республики. Пирамидально объемы власти с коэффициентом подчиненности в каждой союзной республике ниспадал с учетом принципов административно-территориального деления на области, города, районы, сельскую местность и др.

Государственная власть рассматриваемого периода была узурпирована, хотя официально государство провозглашало себя общенародным. Политический режим в СССР А.К. Котов характеризует как тоталитарно-деспотический: «Политическая элита умеренно-коммунистического толка, принявшая эстафету властвования в советском обществе (с начала 60-х по конец 80-х гг.), осуществляла подавление инакомыслия, использовала методы социальной демагогии и дозированной полуправды, допускала свободу вероисповедания и опиралась на количественное расширение институтов участия трудящихся в управлении государственными и общественными делами в строгих рамках незыблемой коммунистической идеологии и атмосфере умеренного страха³.

«Под понятием «государственное управление» до 80-х гг., - считают Н.В. Осадчая, Н.В. Гончар, - подразумевалась деятельность исполнительно-распорядительного характера. Система управления обществом в СССР подверглась глубокой деформации, выразившейся в злоупотреблении властью бюрократией⁴. Издержки политико-правового режима правления дополняла основная проблема - государство являлось собственником 95% средств производства. Следовательно, создавая и укрепляя монополию государственной собственности, перед государством стояла задача централизованного управления этим имуществом. Таким образом, управление обществом находилось в руках у чиновников, и распространялось на экономическую, политическую, а также идеологическую и культурную сферы.

По мнению профессора Ю.М. Козлова, такая характеристика, во-первых, определяла основное направление этой деятельности - исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов, и, во-вторых, указывала на средство достижения данной цели - распорядительство, т.е. использование необходимых юридически-властных полномочий⁵.

Исполнительно-распорядительную систему органов государственного управления в союзной республике возглавлял Кабинет (или Совет) Министров. Так, согласно ст. 115 [Конституции](#) Киргизской ССР 1978 года «Совет Министров Киргизской ССР - Правительство Киргизской ССР является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Киргизской ССР».

Совет Министров Киргизской ССР был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Киргизской ССР, поскольку они не входят, согласно Конституции Киргизской ССР, в компетенцию Верховного Совета Киргизской ССР и Президиума Верховного Совета Киргизской ССР.

В пределах своих полномочий Совет Министров Киргизской ССР:

- обеспечивал руководство народным хозяйством и социально-культурным строительством; разрабатывал и осуществлял меры по обеспечению роста благосостояния и культуры народа, по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов; способствовал осуществлению мер по укреплению денежной и кредитной системы, по организации государственного страхования и единой системы учета и статистики; участвовал в проведении единой политики цен, оплаты труда, социального обеспечения; организовывал управление промышленными, строительными, сельскохозяйственными предприятиями и объединениями, предприятиями транспорта и связи, а также иными организациями и учреждениями республиканского и местного подчинения;

³ Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становление и эффективность механизм власти. Алматы, КазГЮА, 2000 г. С.17

⁴ Н.В. Осадчая, Н.В. Гончар. Правовая природа терминов "государственное управление" и "исполнительная власть" и их судьба в российском законодательстве// "Законодательство и экономика", N 5, май 2004 г.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М. : БЕК, 1993. С.58

- разрабатывал текущие и перспективные государственные планы экономического и социального развития республики, разрабатывал государственный бюджет; принимал меры по осуществлению государственных планов бюджета, по обеспечению комплексного, экономического и социального развития, областей, а также районов и городов республиканского подчинения; представлял Верховному Совету отчеты о выполнении планов и исполнении бюджета; координировал и контролировал деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения по вопросам, относящимся к ведению Киргизской ССР;

- осуществляет меры по защите интересов государства, охране социалистической собственности и общественного порядка, по обеспечению и защите прав и свобод граждан;

- принимал меры в пределах, определяемых Конституцией СССР, по обеспечению государственной безопасности и обороноспособности страны;

- осуществлял иную организационную деятельность по формированию комитетов, главных управлений, ведомств при Совете Министров по делам хозяйственного и социально-культурного строительства, а также руководство деятельности исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов (ст. 118 Конституции Киргизской ССР 1978).

Таким образом, в этот период органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительно-распорядительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации правопорядка. В советской науке административного права анализ государственного управления как практической реализации функций государства государственным аппаратом путем осуществления установленных законом функций и направления государственной деятельности получил свое дальнейшее развитие. Советскими учеными – административистами был дан научный анализ понятия, форм и методов государственного управления, актов государственного управления, способов обеспечения законности в государственном управлении и ряда других⁶.

К началу перестройки 90-х гг. уже возникла необходимость реформы государственного управления как основы реализации политического строя советского периода. Задачей реформы стал переход от всемогущей всеохватывающей и всеподавляющей системы управления в систему органов исполнительной власти правового государства. Этой реформе предшествовали разгосударствление собственности и приватизация имущества, разделение властей и признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценности в государстве.

В бывших республиках Союза ССР, вставших на путь независимого развития своей государственности, на первом этапе реформы государственного управления, были предприняты меры по департизации государственного аппарата и формированию конкретных органов исполнительной власти, которые по своей типологии и компетенции ничем не отличались от советских министерств и ведомств. На этом этапе, цель реформ формирует концепция правового государства, включающая принцип разделения гражданского общества и государства; принцип обеспечения основных прав граждан как области, автономной или даже полностью независимой от государственного вмешательства и административно-полицейского контроля⁷.

Реформа государственного управления проходит на фоне укрепления гарантий прав личности, собственности и гражданской свободы, создания новой избирательной системы, введения институтов народного представительства, независимого судопроизводства, определенной автономности политических партий и прессы. Правовое опосредование реформаторства базируется на идее о том, что государство и общество не только взаимодействуют между собой, но и обслуживают друг друга (служат друг другу). В.И. Уваров, в данном случае, достаточно четко определяет: «Политическая сущность государственной власти выражается в ее способности и возможности оказывать определяющее влияние на все стороны жизни общества, поведение людей и коллективов. Все это указывает на органическое единство государственной власти и управления в обществе»⁸.

Принцип «преимущества закона», пока еще формально, но становится основополагающим и для сферы государственного управления и административного права в целом.

⁶ Советское административное право. М., 1959. С.7

⁷ Гессен В.М. О правовом государстве. Спб., 1906.

⁸ Уваров В.И. Теория государственного управления. Учебник Петропавловской Северо-Казахстанской юридической академии. 2006 г. С.78

Однако, развитию новых отношений в указанной сфере отводится второстепенное значение. Оно остается зависимым от окончательного разделения политической власти и отношений собственности. И этот процесс, как доказала история, происходил постепенно, что весьма характерно для общества переходного периода от тоталитарного строя к демократии. Власть транзитного общества не утрачивает свои основные функции, сохраняя за собой prerogatives:

- вырабатывать стратегию, темпы и пропорции экономического и социального развития реформируемого общества; организовывать долговременное перспективное и среднесрочное планирование; стимулировать и настойчиво проводить инвестиционную и антимонопольную политику и структурные преобразования отечественной экономики;

- устанавливать четкие границы, в которых новым независимым государством гарантируется экономическая свобода частного бизнеса и самостоятельность публичного сектора экономики; регулировать экономико-правовыми способами товарно-денежные отношения сообразно целям гармоничного социально-экономического развития страны и ее регионов; вырабатывать и утверждать правовую идеологию государства адекватную стратегии перехода к новому уровню и качеству жизни общества, основанную на политико-правовых уроках истории страны и опыте мирового конституционализма, на том, что индивидуальность при всех гарантиях ее свободы возможна не иначе, как через социальность, а обязанности гражданина неумолимы рассуждениями о правах человека⁹.

Многие прогрессивные для того времени цели не были достигнуты из-за укоренившейся манеры партийного вмешательства в дела управления и хозяйствования. Не удавалось изменить «параметры жесткой централизации» и реально стимулировать производителей¹⁰. Проблема состояла в том, как «наложить» основные принципы правового демократического государства на традиционную систему функциональной организации органов государственного управления, сложившуюся в период тоталитарного режима.

Подтверждением служит решение новой правовой концепции власти, изложенная в Конституции Кыргызской Республики 1993 года¹¹. «Кыргызская Республика (Кыргызстан) - суверенное, унитарное, демократическое, правовое, светское, социальное государство» (п.1 ст.1). «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства - Президентом Кыргызской Республики;

- разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;

- ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;

- разграничения функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» (ст.7).

Статья 68 Конституции определяла структуру органов исполнительной власти, состоящую из Правительства и подчиненных ему министерств, государственных комитетов, соответственно возглавляющих их Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов, а также административных ведомств, иных органов исполнительной власти и местных государственных администраций. Структура Правительства утверждается Жогорку Кенешем. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов Правительства (п.2 ст.69).

Конституция определяет высшие органы государственного управления других ветвей государственной власти: Жогорку Кенеша (ст.54-57), Президента (ст.42) и судебную власть (ст.82-92). Из анализа норм Конституции Кыргызской Республики 1993 года также очевиден

⁹ Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становление и эффективность механизм власти. Алматы, КазГЮА, 2000 г. С.18

¹⁰ О коренной перестройке управления экономикой//Сборник документов. М., Политиздат, 1987 и прогрессивные документы XIX Всесоюзной конференции КПСС.

¹¹ Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года// «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 1993 год, № 7, ст. 175. Утратила силу в соответствии с [Законом](#) КР от 27 июня 2010 года.

механизм сдержек и противовесов (ст.69-72), выраженный в тексте Конституции в иной интерпретации - «согласованное функционирование и взаимодействие». Так, в частности, Правительство, согласно ст. 71, ответственно и подотчетно перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией. Премьер-министр назначается Президентом после внесения кандидатуры депутатами от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша (п.1 ст.69). Премьер-министр назначается Президентом после внесения кандидатуры депутатами от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша (п.1 ст.69). В случае если в установленные Конституцией порядке и сроки, кандидатура на должность Премьер-министра не будет внесена Президенту, то Президент назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш и формирует Правительство. Сформированное Президентом Правительство действует до формирования Правительства депутатами от политических партий, представленных в новом созыве Жогорку Кенеша, в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией (п.4 ст.70).

Жогорку Кенеш по итогам рассмотрения ежегодного отчета Премьер-министра по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша может рассмотреть вопрос о выражении недоверия Правительству (п.3 ст.71). После выражения недоверия Правительству Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша (п.6 ст.71). В случае если Жогорку Кенеш в течение трех месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет в отставку Правительство либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш (п.7 ст.71).

Премьер-министр, Правительство или отдельный член Правительства вправе подать прошение об отставке, которая принимается или отклоняется Президентом. Принятие отставки Премьер-министра влечет за собой отставку Правительства и руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти (п.1-2 ст.72).

В ст. 73 Конституции установлен открытый перечень полномочий Правительства, куда в обобщенном варианте относятся: обеспечение исполнения Конституции и законов, нормативных правовых актов; осуществление мер по обеспечению законности, свобод и прав граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; разработка и обеспечение исполнения республиканского бюджета (с последующим его представлением в Жогорку Кенеш); обеспечение проведения единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах, а также разработка и осуществление общегосударственных программ в названных сферах; организация и обеспечение осуществления внутриэкономической и внешнеэкономической деятельности; обеспечение проведения финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики; осуществление мер по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности и др.

Анализ норм Конституции Кыргызской Республики 1993 года подтверждает решимость народа Кыргызской Республики сделать стремительный рывок к демократии и конституционализации демократических правовых институтов. При этом Кыргызская Республика пошла по стандартному пути, которому следовали все постсоветские республики. Тексты их конституций 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 конституций остались либо за пределами правопонимания, либо были не достаточно конкретными, что, в конечном итоге привело к конфликту власти.

Так, например, подвывая с позиции формально-правовой, правоведы Кыргызской Республики оценили характерные особенности правового статуса исполнительной власти рассматриваемого периода: «.. исполнительная власть республики стала включать в себя ряд пересекающихся уровней: президентской, правительственной и местных органов власти»¹². В

¹² Нормаов Х.Б. Полномочия Президента Кыргызской Республики в сфере исполнительной власти//Вестник Кыргызской Государственной юридической академии № 1, 2005. С. 4

данном смысле исследованию подверглось взаимное соотношение Президента с исполнительной властью при фактическом государственно-правовом устройстве страны. Анализ норм Конституции 1993 года дает понять, что оснований не считать Кыргызстан республикой с президентской формой правления – практически не было.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Тонтобаев Б.Т. Периодизация Кыргызского государства и права/ИС «Параграф».
 2. [Конституция](#) (Основной Закон) Республики Кыргызстан от 20 апреля 1978 года//ИС «Параграф».
 3. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становление и эффективность механизма власти. Алматы, КазГЮА, 2000 г.
 4. Н.В. Осадчая, Н.В. Гончар. Правовая природа терминов "государственное управление" и "исполнительная власть" и их судьба в российском законодательстве// "Законодательство и экономика", N 5, май 2004 г.
 5. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник. - М. : БЕК, 1993.
 6. Советское административное право. М., 1959.
 7. Гессен В.М. О правовом государстве. Спб., 1906.
 8. Уваров В.И. Теория государственного управления. Учебник Петропавловской Северо-Казахстанской юридической академии. 2006 г.
 9. О коренной перестройке управления экономикой//Сборник документов. М., Политиздат, 1987 и прогрессивные документы XIX Всесоюзной конференции КПСС.
 10. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года// «Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» 1993 год, № 7, ст. 175. Утратила силу в соответствии с [Законом](#) КР от 27 июня 2010 года.
 11. Нормоов Х.Б. Полномочия Президента Кыргызской Республики в сфере исполнительной власти//Вестник Кыргызской Государственной юридической академии № 1, 2005.
-