

УДК 342.6

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

А.З. Калиев

В Кыргызской Республике на законодательном уровне провозглашен принцип разделения государственной власти. Особенное место в системе разделения властей принадлежит органам исполнительной власти. В рамках статьи автор сосредоточивает внимание на необходимости обеспечения эффективности в реализации исполнительной власти и обозначает некоторые проблемы в обеспечении действительной независимости органов исполнительной власти Кыргызской Республики в системе разделения властей.

Ключевые слова: государственная власть; демократическое государство; разделение властей; исполнительная власть; Правительство Кыргызской Республики; министерства; ведомства.

БИЙЛИКТИ БӨЛҮШТҮРҮҮ СИСТЕМАСЫНДАГЫ АТКАРУУ БИЙЛИГИНИН ОРГАНДАРЫ

А.З. Калиев

Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийликти бөлүштүрүү принциби мыйзамдык деңгээлде жарыяланган. Бийликти бөлүштүрүү системасында аткаруу бийлигинин органдарына өзгөчө орун берилген. Макаланын алкагында автор аткаруу бийлигин ишке ашырууда анын натыйжалуулугун камсыз кылуунун зарылдыгына өзгөчө көңүл бурат жана бийликти бөлүштүрүү системасында Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин органдарынын чыныгы көз карандысыздыгын камсыз кылуудагы айрым маселелерди белгилейт.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик бийлик; демократиялык мамлекет; бийликти бөлүштүрүү; аткаруу бийлиги; Кыргыз Республикасынын Өкмөтү; министрликтер; ведомстволор.

EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

A.Z. Kaliev

In the Kyrgyz Republic, the principle of separation of state power has been proclaimed at the legislative level. A special place in the system of separation of powers belongs to executive authorities. In the framework of the article, the author focuses on the need to ensure efficiency in the implementation of executive power and outlines some problems in ensuring the real independence of the executive authorities of the Kyrgyz Republic in the system of separation of powers.

Keywords: state power; democratic state; separation of powers; executive branch; Government of the Kyrgyz Republic; ministries; departments.

Современный этап развития правовой государственности в Кыргызской Республике сопряжен с актуализацией разрешения задачи определения места и роли каждой из ветвей государственной власти в государственном механизме. От должного и качественного решения данной задачи зависит не только эффективность работы каждой ветви государственной

власти, но и выстраивание должных связей в их взаимодействии.

В условиях политической, экономической и социальной нестабильности идеи разделения властей, выстраивания между ветвями власти эффективного механизма сдержек и противовесов начинают играть новыми красками. При этом основополагающее значение принадлежит

идее укрепления государственной власти. На всех этапах развития конституционного законодательства Кыргызской Республики был декларирован принцип народовластия с последующим делегированием государственной власти специализированным органам государственной власти. Таким образом, реальная полнота государственной власти переходит от народа как источника ее формирования к органам государства как субъектам ее исполнения. Для предотвращения концентрирования всей полноты государственной власти за каким-либо органом или должностным лицом и недопущения, тем самым, узурпации государственной власти ее реализация рассредоточена между тремя обособленными ветвями власти – законодательной, исполнительной и судебной. Данное правило выступает краеугольным камнем в формировании любого демократического государства.

Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. (далее Конституция КР), как и любое демократическое государство, предусматривает три вида государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную, устанавливая, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 3 Конституции КР) [1]. Конституция КР предоставляет право осуществления государственной власти Президенту КР, Жогорку Кенешу КР, Правительству КР и судам КР.

Несмотря на длительное существование принципа разделения властей, вопросы его практической реализации продолжают оставаться актуальными. Как верно отметил П.М. Кандалов, “ни одно государство не может успешно функционировать без устойчивой властной вертикали. Отношения между центром и органами власти регионов, базирующиеся на началах субординации, являются неотъемлемым признаком государства” [2]. Однако обстоятельства развития правовой государственности в условиях устоявшегося миропорядка складываются таким образом, что система сдержек и противовесов между ветвями государственной власти периодически допускает возникновение определенных перегибов. И в современной Кыргызской Республике (далее КР) вопросы распределения полномочий между Президентом КР, Правительством КР и системой исполнительной власти, Жогорку Кенешем КР (далее ЖК КР), контрольными

и судебными органами – центральный вопрос дискуссий по совершенствованию системы государственной власти. Мы согласны с точкой зрения К.Ж. Шалкыбаева о том, что “государственные органы, осуществляющие исполнительную власть, организационно взаимосвязаны между собой на основе отношений субординации и подчинения. Такие отношения тем самым создают жесткую вертикаль власти, что наиболее выразительно отличает исполнительную ветвь от законодательной и судебной ветвей государственной власти” [3].

Следует отметить, что именно действительное положение исполнительной ветви государственной власти в системе государственной власти отображает реальное состояние и существующий потенциал государственности, позволяет оценить перспективы государственно-правовых методов разрешения социальных проблем.

Обратимся к вопросу правового регулирования и проблемам реализации исполнительной власти в Кыргызской Республике.

В юридической литературе систему органов исполнительной власти определяют как “совокупность органов государственной власти, которые наделены соответствующей компетенцией в области государственного управления, а также кадровыми, финансовыми, материальными, информационными и иными ресурсами, необходимыми для отправления деятельности методами и формами, конституционно определенными для данной ветви власти” [4].

В законодательстве Кыргызской Республики вопросы правового регулирования исполнительной власти получают разрешение на конституционном уровне. Так, в соответствии с п. 1 ст. 83 Конституции КР, “исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации” [5].

Таким образом, с учетом данного конституционного положения ведущее место в системе органов исполнительной власти принадлежит Правительству Кыргызской Республики. В соответствии со ст. 1 Конституционного закона Кыргызской Республики “О Правительстве Кыргызской Республики” от 18 июня 2012 г. № 85, “Правительство Кыргызской Республики

является высшим органом исполнительной государственной власти. Правительство является коллегиальным органом, возглавляет единую систему органов исполнительной власти в Кыргызской Республике и руководит их деятельностью”.

Следует отметить, что в современном образе Правительства Кыргызской Республики планомерно отображаются существующие prerogative исполнительной власти в системе разделения властей, устанавливается ответственность Правительства Кыргызской Республики в социально-экономической сфере жизнедеятельности страны, закрепляются основы реализации единой государственной политики в различных отраслях. Необходимо подчеркнуть, что в Основном законе государства закреплены реальные предпосылки к тому, чтобы Правительство стало действительно способным реализовать намеченные им программы по стабилизации экономики и нести всю полноту ответственности за свои решения и действия.

Особенное место Правительства Кыргызской Республики в системе разделения властей обусловлено предметом и сферой деятельности. Правительство Кыргызской Республики отделено от законодательной деятельности и принятия законов, но непосредственно осуществляет управление в таких важных сферах жизнедеятельности страны, как оборона, экономика, культура, наука, образование, здравоохранение, финансы и др.

Следует отметить, что вся существующая в настоящее время система органов исполнительной власти в Кыргызской Республике достаточно разветвлена и находится в постоянном динамическом развитии. В структуре Правительства Кыргызской Республики действуют 12 министерств и четыре комитета. При этом остается нерешенной проблема дублирования между ними некоторых полномочий.

Министерства и ведомства продолжают то укрупняться, то дробиться. Функции передаются от одних государственных органов другим. Меняется количество госорганов, но не происходит ощутимого повышения качества их работы в управлении процессами социально-экономического развития страны. Количество органов исполнительной власти в Кыргызстане меняется очень резко: их реорганизация была очень

частой (изменение функций и пр.). Большой количественный диапазон государственных органов свидетельствует о существовании проблемы.

Правительство формируется по партийному принципу. Ничего плохого в этом нет, во многих странах правительство формируется именно таким образом. Та партия, которая победила на выборах, формирует правительство или входит в коалицию с другими партиями и формирует правительство.

Во многих странах этот принцип, эти параметры достаточно хорошо работают. Но в Кыргызской Республике они не работают. Стоит задуматься о том, что формирование правительства по партийному принципу не есть что-то плохое, и корень проблемы лежит в другом.

Недостаточно создать парламент, недостаточно принять Конституцию, в которой прописано, что в стране парламентская форма правления, что парламент может отправить правительство в отставку, что правительство ответственно перед парламентом, что президент достаточно сильно ограничен в своих возможностях и правах и так далее. Недостаточно создать большое количество политических партий, стоит говорить о качестве этих институтов.

Также наблюдается проблема тенденции повышения роли исполнительных органов в осуществлении нормотворчества. Так, например, осуществление органами исполнительной власти нормотворческой функции обусловлено деятельностью по организации социальной жизни общества: установлению общественного порядка; обеспечению общественной безопасности; руководством отраслями социальной действительности; защитой прав и свобод граждан и т.п., которая нуждается в возможности издавать, применять нормативные правовые акты.

Сегодня в современном государстве подготовка и принятие нормативных правовых актов – это одна из основных форм административной деятельности органов исполнительной власти, несмотря на то что главное их социально-правовое назначение состоит в исполнении и реализации законов. Поэтому осуществление органами исполнительной власти нормотворческой функции, безусловно, выделяет социальный конфликт, имеющий свое воплощение на уровне политико-правового взаимоотношения ветвей государственной власти.

Однако в процессе исполнительной и распорядительной деятельности органы исполнительной власти руководствуются подзаконными нормативными актами, решениями, приказами, постановлениями и другими актами, вынесенными вышестоящими органами и должностными лицами. При этом порядок подготовки, обсуждения, принятия и опубликования нормативных актов определяется законодательством. В этом смысле подзаконная деятельность приобретает статус правовой, а подзаконные нормативные источники – свойства нормативно-правовых.

На данном фоне отчетливо выступает проблема отсутствия в действующем законодательстве Кыргызской Республики закрепления за органами исполнительной власти права нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества. Поэтому с точки зрения демократизации управленческих процессов и актуализации принципа разделения властей, следовало бы в законодательном порядке закреплять за органами исполнительной власти право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества, с установлением четких границ и пространства правовой деятельности. Тем более что на примере реализации права на правотворчество доминирующие позиции Правительства Кыргызской Республики в системе разделения властей проявляются достаточно убедительно.

Таким образом, в исполнительной власти заключено то звено государства, которое практически организует жизнь каждого народа. Государство – это сложно организованная целостная система, представленная всем государственным аппаратом, осуществляющим целенаправленное политическое воздействие на общество и все его составляющие.

Литература

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685?cl=ru-ru> (дата обращения: 27.09.2019).
2. *Кандалов П.М.* Конституционно-правовые основы становления и развития института полномочного представителя президента Российской Федерации в федеральном округе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.М. Кандалов. Челябинск, 2004. 20 с.
3. *Шалкыбаев К.Ж.* К конституционному пониманию органов исполнительной власти в Казахстане и Кыргызстане / К.Ж. Шалкыбаев // Проблемы науки. 2016. № 3 (45). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-konstitutsionnomu-ponimaniyu-organov-ispolnitelnoy-vlasti-v-kazahstane-i-kyrgyzstane> (дата обращения: 27.09.2019).
4. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Норма, 1998. 252 с.
5. Конституционный закон Кыргызской Республики “О Правительстве Кыргызской Республики” от 18 июня 2012 г. № 85. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203685?cl=ru-ru> (дата обращения: 27.09.2019).