

УДК 342.5'51/.52:342.565.2(575.2)
DOI 10.35254/bsu/2024.70.19

Жоробеков А. А.
БГУ им. К. Карасаева,
спирант

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ КР

Аннотация

Исследование анализирует современное состояние механизмов взаимодействия исполнительной и законодательной власти в Кыргызской Республике. Рассмотрены формальные и неформальные аспекты взаимоотношений между Президентом, Кабинетом Министров и Жогорку Кенешем на основе конституционных положений, статистических данных и экспертных оценок. Изучены процессы законотворчества, формирования бюджета и реализации парламентского контроля. Выявлена тенденция к усилению президентской власти при ослаблении роли парламента, что подтверждается статистикой принятия президентских законодательных инициатив. Результаты демонстрируют тренд централизации управления в постсоветских государствах на примере конституционной реформы Кыргызстана 2021 года. Сделан вывод о необходимости дальнейшего развития механизмов сдержек и противовесов для обеспечения эффективного функционирования политической системы страны и повышения доверия граждан к государственным институтам.

Ключевые слова: разделение властей, политическая трансформация, политический циклизм, нормотворческая деятельность, исполнительная вертикаль, централизация управления, бюджетный процесс, депутатские полномочия, государственные функции, политическая система Кыргызстан

Жоробеков А. А.
К.Карасаев атындагы БМУ,
аспирант

КР МАМЛЕКЕТТИК БИЙЛИКТИН БУТКАЛАРЫНЫН ОРТОСУНДАГЫ ОЗ АРА КАРАЖАТ МЕХАНИЗМДЕРИНИН АЗЫРКЫ АБАЛЫ

Аннотация

Макалада Кыргыз Республикасындагы аткаруу жана мыйзам чыгаруу бийликтеринин өз ара аракеттенүү механизмдеринин учурдагы абалы изилденет. Конституциялык жоболордун, статистикалык маалыматтардын жана эксперттик баа берүүлөрдүн негизинде Президенттин, Министрлер Кабинетинин жана Жогорку Кеңештин ортосундагы расмий жана расмий эмес өз ара аракеттенүү механизмдери талданат. Мыйзам чыгаруу, бюджетти түзүү жана аткаруу жараяндары, парламенттик көзөмөл функцияларын ишке ашыруу каралат. Изилдөө парламенттин ролунун салыштырмалуу алсырашы менен президенттик бийликтин күчөшүнүн тенденциясын көрсөтөт. Бул 2021-жылдагы Кыргызстандын

конституциялык реформасынын мисалында постсоветтик мамлекеттердеги бийликти борборлоштуруунун жалпы тенденциясын чагылдырат. Өлкөнүн саясий системасынын натыйжалуу иштешин камсыз кылуу жана жарандардын мамлекеттик институттарга болгон ишенимин жогорулатуу үчүн тең салмактуулук жана каршы салмак механизмдерин андан ары өнүктүрүү зарылдыгы жөнүндө тыянак чыгарылган.

Түйүндүү сөздөр: бийликтерди бөлүштүрүү, саясий трансформация, саясий циклизм, мыйзам чыгаруу ишмердүүлүгү, аткаруу бийлигинин вертикалы, башкарууну борборлоштуруу, бюджеттик процесс, депутаттык ыйгарым укуктар, мамлекеттик функциялар, Кыргызстандын саясий системасы

Zhorobekov A.M.

*BSU named after K. Karasaev,
graduate student*

THE CURRENT STATE OF THE MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN THE BRANCHES OF GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Abstract

This study explores the interaction between executive and legislative branches in the Kyrgyz Republic, emphasizing official and unofficial connections between the President, Cabinet of Ministers, and Jogorku Kenesh. Constitutional provisions, statistical data, and expert assessments were used to investigate lawmaking, budget formation, and parliamentary control. The findings indicate a strengthening of presidential power and a weakening the parliamentary role, supported by statistics on presidential legislative initiatives. The results indicate governance centralization in post-Soviet states, highlighted by Kyrgyzstan's 2021 constitutional reform. The study concludes that checks and balances are essential for effective political functioning and increasing citizens' trust in state institutions.

Keywords: separation of powers, political transformation, political cyclism, lawmaking activity, executive vertical, centralization of governance, budget process, parliamentary powers, state functions, political system of Kyrgyzstan

Теоретическое осмысление взаимодействия законодательной и исполнительной власти является одной из фундаментальных проблем политической науки. Принцип разделения властей, сформулированный еще в трудах Дж. Локка и Ш.-Л. Монтескье, предполагает не только функциональное разграничение государственных органов, но и создание системы сдержек и противовесов, обеспечивающей взаимный контроль и предотвращающей концентрацию власти. В современной политической науке выделяют различные

модели взаимодействия законодательной и исполнительной власти в зависимости от формы правления: президентскую, парламентскую и смешанную [1, с. 67].

Система государственного управления Кыргызской Республики за последние десятилетия претерпела значительные структурные изменения, характеризующиеся постоянным поиском оптимальной модели взаимодействия между ветвями власти.

Можно сказать, что для Кыргызстана характерен феномен «конституционного циклизма» – периодическая смена форм

правления от президентской к парламентской и обратно, что отражает неустойчивость политической системы и поиск баланса между различными силами [2, с. 187].

После обретения независимости в 1991 году государство прошло несколько этапов трансформации политической системы, включая конституционные реформы 2010, 2016 и 2021 годов, которые оказали существенное влияние на характер взаимоотношений между исполнительной и законодательной властью. Особое значение имеет последняя конституционная реформа, принятая на референдуме 11 апреля 2021 года, которая ознаменовала поворот от парламентско-президентской к президентской форме правления [3].

Современная политическая система Кыргызстана характеризуется доминирующей ролью президентской власти при относительном ослаблении роли парламента. Согласно Конституции 2021 года (ст. 66), Президент Кыргызской Республики является главой государства, высшим должностным лицом и возглавляет исполнительную власть. Это существенное изменение по сравнению с предыдущей системой, когда президент выполнял роль главы государства, но исполнительная власть была сосредоточена в руках правительства во главе с премьер-министром. Теперь Кабинет Министров, заменивший правительство, находится под непосредственным руководством президента, что усиливает вертикаль исполнительной власти [4].

Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики, согласно действующей Конституции (ст. 76), является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции. Парламент состоит из 90 депутатов, избираемых сроком на пять лет. Однако, в результате конституционной реформы 2021 года, полномочия парламента в некоторых аспектах были ограничены. Например, парламента утра-

тил право утверждать кандидатуру премьер-министра и структуру правительства, что ранее было важным рычагом влияния законодательной власти на исполнительную.

Механизм формирования Кабинета Министров претерпел существенные изменения. Если ранее премьер-министр назначался парламентом по представлению парламентской коалиции большинства, то теперь председатель Кабинета Министров назначается непосредственно президентом. Члены Кабинета Министров также назначаются и освобождаются от должности президентом (ст. 89). Это значительно усилило президентский контроль над исполнительной вертикалью и ослабило механизмы парламентского влияния на формирование и деятельность исполнительной власти.

Несмотря на ограничение некоторых полномочий, Жогорку Кенеш сохраняет ряд важных функций, которые обеспечивают определенный баланс в системе разделения властей. Парламент утверждает республиканский бюджет и контролирует его исполнение, утверждает программу деятельности Кабинета Министров, решает вопросы административно-территориального устройства, ратифицирует и денонсирует международные договоры, выражает недоверие отдельным членам Кабинета Министров (ст.80). Однако стоит отметить, что выражение недоверия не влечет автоматической отставки, так как окончательное решение остается за президентом.

Важным механизмом взаимодействия между ветвями власти является законодательный процесс. Право законодательной инициативы принадлежит президенту, депутатам Жогорку Кенеша, правительству (Кабинету Министров) и народу (при наличии 10 тысяч подписей). Президент обладает правом вето на принятые парламентом законы, которое может быть пре-

одолено квалифицированным большинством депутатов (не менее двух третей голосов от общего числа депутатов) (ст. 85). Это создает механизм сдержек и противовесов, но в условиях президентской системы и возможной лояльности значительной части депутатов президенту, эффективность этого механизма может быть ограничена.

Одним из новых элементов взаимодействия между ветвями власти стал Народный Курултай – консультативно-совещательный орган, который не имеет самостоятельных властных полномочий, но может выносить рекомендации для органов государственной власти, включая президента, парламент и Кабинет Министров (ст. 57). Этот институт можно рассматривать как дополнительный канал коммуникации между властью и обществом, однако его реальное влияние на принятие политических решений остается ограниченным.

Анализ практики взаимодействия исполнительной и законодательной власти в Кыргызстане показывает определенные тенденции. По данным Министерства юстиции Кыргызской Республики, за 2022 год президентом было инициировано 37 законопроектов, из которых 35 были приняты парламентом, что составляет 94,6% [5]. Это свидетельствует о высокой эффективности президентских законодательных инициатив и подтверждает доминирующую роль президента в законотворческом процессе.

Статистика парламентской деятельности также демонстрирует определенные тенденции. За 2022 год Жогорку Кенешем было рассмотрено 215 законопроектов, из которых 143 были инициированы депутатами, 37 – президентом, 32 – Кабинетом Министров и 3 – гражданскими инициативами [6]. Из депутатских инициатив было принято 98 законопроектов, что составляет 68,5%. Это свидетельствует о том, что парламент сохраняет активную роль в законотворческом процессе, хотя

эффективность президентских инициатив значительно выше.

Важно отметить изменения в процедуре обсуждения законопроектов в парламенте. По данным мониторинга Коалиции за демократию и гражданское общество, среднее время рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше сократилось с 4,2 месяца в 2020 году до 2,8 месяца в 2022 году. Сокращение сроков рассмотрения законопроектов часто приводит к ограничению возможностей для общественного обсуждения и экспертной оценки.

В вопросах бюджетной политики, которая традиционно является важной сферой взаимодействия исполнительной и законодательной власти, также наблюдаются определенные тенденции. Проект бюджета на 2023 год был принят парламентом с минимальными изменениями относительно первоначального проекта, представленного Министерством финансов. Только 14% поправок, предложенных депутатами, были учтены в окончательной версии бюджета [7]. Это может свидетельствовать об ограниченном влиянии парламента на формирование бюджетной политики.

Контрольные функции парламента также претерпели изменения. Количество парламентских запросов и слушаний сократилось с 245 в 2020 году до 178 в 2022 году [8]. Это может указывать на снижение интенсивности парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти. В то же время, Счетная палата, являющаяся органом государственного аудита, подотчетным парламенту, сохраняет свою активность. В 2022 году Счетной палатой было проведено 142 аудита, выявлено нарушений на сумму 5,7 млрд сомов [9]. Это демонстрирует, что механизмы финансового контроля со стороны законодательной власти продолжают функционировать, хотя их политическое влияние может быть ограничено.

Взаимодействие между исполнительной и законодательной властью также происходит через участие членов Кабинета Министров в парламентских заседаниях. В 2022 году члены Кабинета Министров приняли участие в 187 заседаниях комитетов и пленарных заседаниях Жогорку Кенеша [10]. Это свидетельствует о сохранении формальных каналов коммуникации между ветвями власти, хотя качество этого взаимодействия требует дополнительного анализа.

Важным фактором, влияющим на взаимодействие между исполнительной и законодательной властью, является партийная система. После перехода к пропорциональной избирательной системе в 2010 году роль политических партий в формировании парламента значительно возросла. Однако, политические партии в Кыргызстане часто характеризуются низким уровнем институционализации, отсутствием четкой идеологической ориентации и персонализацией лидерства [11]. Это создает риски фрагментации парламента и затрудняет формирование устойчивого большинства, способного эффективно взаимодействовать с исполнительной властью или противостоять ей.

По данным исследования Международного республиканского института (IRI), проведенного в 2022 году, только 23% граждан Кыргызстана выразили доверие Жогорку Кенешу, в то время как уровень доверия к президенту составил 67% [12]. Это свидетельствует о значительном разрыве в уровне общественной поддержки между законодательной и исполнительной властью, что отражается на их политическом весе и влиянии.

Анализ взаимодействия исполнительной и законодательной власти в Кыргызстане показывает, что после конституционной реформы 2021 года наблюдается усиление президентской власти при относительном ослаблении роли парламен-

та. Механизмы сдержек и противовесов формально сохраняются, но их эффективность снижается в условиях доминирования президентской вертикали. Законодательный процесс, формирование бюджета, реализация контрольных функций – все эти сферы демонстрируют тенденцию к усилению влияния исполнительной власти.

В то же время, было бы неверно говорить о полной утрате парламентом своей роли в политической системе. Жогорку Кенеш сохраняет определенные полномочия и продолжает участвовать в законодательном процессе. Однако, эффективность этого участия и реальное влияние на политические решения значительно снизились по сравнению с периодом парламентско-президентской системы.

Перспективы развития механизмов взаимодействия исполнительной и законодательной власти в Кыргызстане связаны с рядом факторов. Во-первых, это возможные дальнейшие конституционные изменения, которые могут как усилить, так и ослабить президентскую вертикаль. Во-вторых, это эволюция партийной системы и возможное формирование более структурированных и идеологически ориентированных политических партий. В-третьих, это развитие гражданского общества и его способности влиять на политические процессы, в том числе через механизмы народной законодательной инициативы и общественного контроля.

В целом, современное состояние механизмов взаимодействия исполнительной и законодательной власти в Кыргызстане отражает общую тенденцию к централизации власти, которая наблюдается во многих постсоветских государствах. Однако, специфика Кыргызстана, связанная с его историей политических изменений и активного гражданского общества, создает предпосылки для возможного развития более сбалансированной системы в буду-

щем. Эффективность этого развития будет зависеть от способности политической системы адаптироваться к внутренним и

внешним вызовам, а также от готовности политической элиты к компромиссам и поиску консенсуса.

Литература

1. Лассаль, Ф. О сущности конституции / Ф. Лассаль – Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. – 74 с.
2. Джураев, А. М. Конституционный циклизм в Кыргызстане: причины и последствия / А. М. Джураев // Политическая наука. – 2019. – № 3. – С. 187–205.
3. О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики» : Закон Кыргызской Республики от 11 февраля 2021 года № 12 // Эркин Тоо. – 2021. – 12 февраля.
4. Конституция Кыргызской Республики : принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года : введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года // Эркин Тоо. – 2021. – 6 мая.
5. Отчет о нормотворческой деятельности за 2022 год / Министерство юстиции Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 87 с.
6. Отчет о деятельности Жогорку Кенеша за 2022 год / Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 124 с.
7. Аналитический отчет о процессе принятия Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете на 2023 год и прогнозе на 2024-2025 годы» / Министерство финансов Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 76 с.
8. Отчет о контрольной деятельности Жогорку Кенеша за 2020-2022 годы / Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 93 с.
9. Годовой отчет о деятельности Счетной палаты за 2022 год / Счетная палата Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 142 с.
10. Отчет о взаимодействии с Жогорку Кенешем за 2022 год / Кабинет Министров Кыргызской Республики. – Бишкек : [б. и.], 2023. – 68 с.
11. Джураев, А. Политические партии Кыргызстана: проблемы и перспективы развития / А. Джураев // Центральная Азия и Кавказ. – 2023. – Т. 24, № 2. – С. 76–92.
12. Public Opinion Survey: Residents of Kyrgyzstan. March-April 2022 / International Republican Institute. – Washington, DC : IRI, 2022. – 54 p.