

	<p><b>СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ “ТАНДЕМ”</b>  <b>Facebook:</b> <a href="https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability">https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability</a>  <b>Instagram:</b> @lawyers.kg  <b>e-mail:</b> <a href="mailto:kyrgyzstan.stability@gmail.com">kyrgyzstan.stability@gmail.com</a>  <b>тел:</b> +996 555 137 550  <a href="http://www.lawyers.kg">www.lawyers.kg</a></p>
---	---

## КРАТКИЙ ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

**Дата публикации:** от 01.06.2022 года

### ВВЕДЕНИЕ

Настоящий документ предназначен для широкого круга заинтересованных лиц и представляет собой краткий правовой анализ, касающийся нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность органов исполнительной власти.

Правовой анализ охватывает текущую ситуацию, связанную с переходом к президентской форме правления и формированием исполнительной власти с точки зрения соответствия Конституции Кыргызской Республики (далее – Конституция), законов Кыргызской Республики.

**Сообщество Юристов «Тандем»<sup>1</sup>** надеется, что представленная аналитическая работа поможет лицам, принимающим решения, а также экспертам, юристам, представителям гражданского общества в их профессиональной деятельности и окажет содействие в принятии взвешенных и продуманных решений.

### Определения:

Полное название	Сокращенное название
Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2022 года	Конституция
Президент Кыргызской Республики	Президент
Кабинет Министров Кыргызской Республики	Кабмин
Конституционный закон «О Кабинете Министров Кыргызской Республики», принятый от 11 октября 2021 года № 122	конституционный закон о Кабмине
Кыргызская Республика	КР
Администрация Президента Кыргызской Республики	администрация Президента
Регламентом Кабинета Министров, утвержденным постановлением Кабмина КР от 28 октября 2021 года № 233	Регламент Кабмина
Полномочный представитель Президента Кыргызской Республики в областях	полномочный представитель Президента

<sup>1</sup> Сайт организации – [www.lawyers.kg](http://www.lawyers.kg)

# 1. Краткий ракурс истории исполнительной власти в Кыргызской Республики

Сильное государство означает построение правового государства. Законодательная база должна соответствовать государственному управлению и системе исполнительной власти, его эффективной структуре и функционирования, согласованного механизма взаимодействия государственной власти. Политические и иные решения должны приниматься в единстве с вышеуказанными.

Исполнительные органы должны работать согласованно на всех уровнях, плодотворно реализуя государственные программы и стратегии развития.

С момента независимости Кыргызской Республики, страна пытается путем проб и ошибок построить соответствующую систему исполнительной власти, которая могла быть эффективной, чем предыдущие, в том числе меняя Конституцию и формы правления.

Год	Конституция	Форма правления (исходя из анализа норм содержащих функции органов власти)
1991	От 5 мая 1993 года	Президентская
1996	Изменения в Конституцию от 16 февраля 1996 года	Президентская (направлена на усиление полномочий Президента)
1998	Изменения в Конституцию от 21 октября 1998 года	Президентская
2003	от 18 февраля 2003 года	Президентская
2007	от 23 октября 2007 года	Президентская (направлена на усиление полномочий Президента)
2010	От 27 июня 2010 года,	Парламентская
2016	Изменения от 28 декабря 2016 года	Парламентская
2021	От 5 мая 2021 года	Президентская

В связи с чем, Сообщество юристов «Тандем» считает необходимым проведение правовой анализ на предмет обозначенной темы, разработать рекомендации и предложения.

## 2. Система органов исполнительной власти в Кыргызской Республике

### 2.1. Структура исполнительной власти КР

В целом в систему органов исполнительной власти в КР, основываясь на соответствующих действующих нормативных актах, можно включить следующие органы:

- Президент (глава исполнительной власти)
- Председатель Кабмина
- Кабмин
- Местные госадминистрации.

Согласно Конституции, Президент «возглавляет исполнительную власть Кыргызской Республики» (п.1 ст.66), «руководит деятельностью исполнительной власти» (п.3 ст.66) и «осуществляет» исполнительную власть (п.1 ст.89).

Нормы относительно исполнительной власти в КР содержатся в Главе III «Исполнительная власть» Конституции (ст.89-93).

В указанной главе среди органов исполнительной власти выделены:

- Президент КР, Кабмин (который состоит из Председателя, заместителей Председателя и других членов Кабинета Министров), осуществляющие полномочия в соответствии со ст.91 Конституции;
- а также местные государственные администрации, которые осуществляют исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы (ст. 93 Конституции).

Система органов исполнительной власти четко не расписана.

В свою очередь конституционный закон о Кабмине более конкретизировано закрепляет систему органов исполнительной власти, где отражена его модель реализации в КР. Так, согласно ст.1 конституционного закона о Кабмине систему органов исполнительной власти составляют:

- 1) Президент Кыргызской Республики,
- 2) Кабмин,
- 3) Министерства и государственные комитеты,
- 4) Административные ведомства,
- 5) Полномочные представители Президента в областях,
- 6) Местные государственные администрации.

### 3. Глава исполнительной власти Кыргызской Республики

Исполнительную власть КР возглавляет Президент (п.1 ст.66 Конституции). Вместе с тем, имеется институт Председателя Кабинета Министров, который также является руководителем Администрации Президента.

В текущей ситуации политические и правовые аспекты свидетельствуют о том, что определенную часть функций главы исполнительной власти осуществляет Председатель Кабмина, который может восприниматься и позиционироваться, как первое лицо исполнительной власти. Ранее в КР, Премьер-министр являлся главой исполнительной власти, а Президент выступал «арбитром» между всеми тремя ветвями власти.

Таким образом, **в настоящее время есть проблема «дуализма» в руководстве исполнительной власти.**

Конституционный закон о Кабмине закрепил за главой Кабмина нормы о возможности осуществления некоторых функций главы исполнительной власти (т.е. Президента). В то же время, согласно Конституции, Председатель Кабинета Министров является руководителем Администрации Президента (абз.2 п.2 ст.89), «*организует деятельность Кабинета Министров*» (п.2 ст.90) и несет ответственность перед Президентом за деятельность Кабмина.

**Таким образом, за Председателем Кабмина закреплены функции Председателя Кабмина и главы Администрации Президента.**

Причем, в медийном пространстве нет разделения случаев, когда глава Кабмина действует **как глава Кабмина либо как Руководитель администрации Президента.** Чаще всего в медиа пространстве содержится информация о главе Кабмина. Определенная часть функций главы администрации Президента непубличны, возможно такие функции исполняются им при решении организационных вопросов внутри администрации Президента, при это считаем необходимым отметить важность разделения этих «ролей».

Статус Председателя Кабмина должен быть четко определен. Однако, в п.3 Регламента<sup>2</sup> Кабинета Министров прописано следующее: «*Председатель Кабинета Министров - Руководитель Администрации Президента*», и далее по тексту нет разграничение его функций.

Такое смешение функций Председателя Кабмина привело к тому, что в тексте конституционного закона о Кабмине имеются нормы о полномочных представителях Президента в областях, местных государственных администрациях и иных органах исполнительной власти. В них нет четкого определения полномочий и обязательств каждого из институтов, а также механизмов подотчетности Кабмину. В регламенте Кабмина содержатся нормы, что полномочные представители Президента в областях должны свои выезды за пределы вверенной территории согласовывать с Председателем Кабинета Министров, а не Президентом или руководителем Аппарата Президента.

Также, возникают вопросы обоснованности закрепленного права за главой Кабмина применять «меры поощрения и дисциплинарного взыскания к министрам, председателям государственных комитетов, руководителям иных органов исполнительной власти» (п.23

<sup>2</sup> <https://www.gov.kg/ru/p/reglament>, Регламент Кабинета Министров Кыргызской Республики, утвержденный Постановлением Кабинета Министров КР от 28 октября 2021 года № 233

ч.2 ст.18 конституционного закона о Кабмине), тогда как их назначает Президент. В то же время, согласно ч.1 абз.3 ст.14 *«Президент вправе наложить дисциплинарное взыскание на Председателя Кабинета Министров, членов Кабинета Министров и руководителей иных органов исполнительной власти, а также применить меры поощрения к ним».*

**Таким образом, вышеперечисленное обстоятельство вновь свидетельствует о присутствии «дуализма» между полномочиями Президента и Председателя Кабмина.**

Согласно ст. 89 п. 3 Конституции *«Президент на основании конституционного закона руководит деятельностью исполнительной власти, дает поручения Кабинету Министров и его подчиненным органам, контролирует выполнение его поручений, отменяет акты Кабинета Министров и подчиненных ему органов, временно отстраняет членов Кабинета Министров от должности».* Вместе с тем, согласно п.3 Регламента Кабмина функции по даче поручений членам Кабмина, руководителям иных органов исполнительной власти (не только подчиненным Кабмину органам), контролю за исполнением поручений Президента возлагаются на Председателя Кабмина. При этом, данные полномочия Президента могли бы быть делегированы только соответствующим актом Президента, а не решением Кабмина.

В действующем законодательстве имеются следующие нормы, содержащие некоторое разграничение между полномочиями Президента и Председателя Кабмина. Они касаются разграничения функций по вопросам назначения должностных лиц исполнительной власти: руководителей госорганов назначает Президент, их заместителей – Председатель Кабмина.

Неясна логика, где говорится, что заместителей руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, общественного порядка и нацбезопасности, которых назначает Президент, а не Председатель Кабмина (ч.2 пп. 15, 16 ст.18). Данные положения автоматически перенесены из полномочий Премьер-министра, закрепленных в п. 17 ч.2 ст.18 Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года № 85, когда главы указанных органов в соответствии с Конституцией 2010 года назначались Президентом.

**Отсутствие четкого разделения полномочий Президента и Председателя Кабмина представляет серьёзные риски для имиджа исполнительной власти и возникновению конфликтов интересов между сторонами.**

## 4. Кабинет министров Кыргызской Республики

Статус Кабмина регулируется конституционному закону о Кабмине. А вопросы организации деятельности Кабинета Министров определены Регламентом Кабмина.

Согласно ч.1 ст.2 конституционного закона о Кабмине закреплено, что *«Кабинет Министров является высшим коллегиальным органом исполнительной власти»*. В этой связи следует отметить, что согласно Конституции высшим органом исполнительной власти (неважно единоличным или коллегиальным) является Президент, который возглавляет Кабмин и руководит его деятельностью. В данном случае, как представляется, речь должна идти о Кабмине только как о коллегиальном органе, а не как о высшем органе исполнительной власти.

В соответствии с п.1 ст.15 конституционного закона о Кабмине *«деятельность Кабинета Министров организуется Председателем Кабинета Министров путем проведения заседаний, консультаций и встреч членов Кабинета Министров, их выступлений и принятия решений»*. Вместе с тем, ни в самом конституционном законе, ни в Регламенте Кабмина не содержится регламентация таких форм организации деятельности как «консультации» или «встречи». При этом, как представляется слово «консультации» предполагает ограниченность вопросов, по которым идут консультации и количество участников. Вместе с тем, вопросы государственного значения в коллегиальном органе не могут быть приняты путем частичного участия членов Кабмина, тем более при отсутствии четкой регламентации.

В регламенте Кабмина (п.29) заложена возможность «письменного опроса» членов Кабмина: *«по отдельным вопросам, не терпящим отлагательства, или по вопросам, в обсуждении которых на заседаниях Кабинета Министров нет необходимости, Кабинетом Министров могут быть приняты решения без проведения заседания. В этих случаях проекты нормативных правовых актов Кабинета Министров согласовываются с членами Кабинета Министров путем письменного опроса»*. При этом, норма «о письменном опросе» отсутствует в конституционном законе о Кабмине.

Кроме того, большая часть заседаний Кабмина проводится под председательством Председателя Кабмина (ни Президентом, как указано Конституции), который подписывает соответствующие решения Кабмина.

На практике есть ситуации, когда решение Кабмина, принятое на заседании под председательством Председателя Кабмина (к примеру, связанное с каким-нибудь законопроектом), попадет далее на подпись Президенту, у которого будет другое мнение по документу, не в поддержку позиции Кабмина. Такая ситуация может нанести урон репутации исполнительной ветви власти.

**В целом следует отметить, что конституционный закон о Кабмине требует дополнений и изменений для приведения его в соответствие с нормами Конституции. Не вдаваясь в детали, следует отметить, что ряд норм, «автоматически» перенесенных из ранее действовавшего Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики» не всегда может быть применен в отношении Кабинета Министров в силу изменения формы правления и текущего статуса Кабмина.**

## **5. Полномочный представитель Президента Кыргызской Республики в областях**

Правовой статус полномочных представителей Президента в областях на данный момент не урегулирован в достаточной мере. Конституционных положений и отдельного закона о данном институте не имеется, есть Положение о полномочных представителях Президента, утвержденный Указом Президента №302 от 15.07.2021 года.

После принятия Конституции ранее назначенные полномочные представители Правительства в областях были переименованы на «полномочных представителей Президента».

**При этом, данный институт функционирует при наличии другого института исполнительной власти на местах – местных государственных администраций (акимов). Взаимодействие органов МСУ с полномочными представителями президента в областях не имеет достаточной юридической основы, однако на практике полномочные представители работают также, как и раньше в бытность губернаторами областей, занимаясь всеми «региональными» вопросами.**

Из положений абз.3 п.9 Регламента Кабмина ясна, что данный институт является своего рода «прослойкой» между местными государственными администрациями, а именно: *«органы местного самоуправления обращаются в Кабинет Министров, в адрес Председателя Кабинета Министров, заместителей Председателя Кабинета Министров и других членов Кабинета Министров исключительно через полномочных представителей Президента в областях, мэров городов Бишкек и Ош, за исключением жалоб на неправомерные действия вышеуказанных лиц».*

Встает вопрос об эффективности работы данной модели управления на территориальном уровне, где для принятия решений в любом случае необходимо согласование с «верхушкой» - центральными органами исполнительной власти.

## **6. Местная государственная администрация**

Правовой основой деятельности органов исполнительной власти на территории соответствующей административно-территориальной единицы являются Конституция (ст. 93), а также закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123.

**Исполнительную власть на территориальном уровне представляют полномочные представители Президента в области, местные (районные) государственные администрации (акимматы) и местные территориальные подразделения министерств и ведомств.**

При этом, четкой иерархии органов, осуществляющих исполнительную власть на территориальном уровне не представлена. Согласно ч.2 ст.112 Конституции *«исполнительные органы местного самоуправления и их руководители подотчетны в своей деятельности представительным органам».* Согласно ст. 8 закона «О местных государственных администрациях и органах местного самоуправления» акимматы в своих

действиях подотчетны Президенту и Председателю Кабмина. В этой связи возникают вопросы:

- Кому из них подотчетен аким или сразу троим одновременно?
- По каким вопросам подотчетен перед Президентом, по каким – перед председателем Кабмина, а по каким – перед органами МСУ и кто будет определять эти вопросы?
- Что будет в гипотетической ситуации, если они по-разному оценивают работу акима?

Однако подотчетность акимов следует также рассматривать с учетом вопроса о том, какие субъекты имеют право назначать и освобождать от должностей акимов. Ранее акимы назначались Премьер-министром КР по предложению совместного заседания местных кенешей. Они имели право выразить вотум недоверия акиму, что могло послужить основанием для освобождения акима от должности.

Теперь закон устанавливает, что аким назначается на должность и освобождается от должности Президентом на основании представления Председателя Кабмина по консультации с полномочным представителем Президента в области. (ч. 2 ст. 8 Закона). При этом, досрочно освободить акима от должности имеет право только Президент, при этом без учета мнения Председателя Кабмина и полномочных представителей Президента. Роль местных кенешей в вопросах назначения и освобождения от должности ограничена. Это означает, что аким не несёт никакой ответственности за эффективность своей работы перед местными кенешами, а соответственно перед местным населением. Отсутствие подотчетности акима перед местными представительными органами может нести риск недовольства местного сообщества.

**Совершенно понятно, что целью является укрепление вертикали исполнительной власти, что в принципе соответствует президентской форме правления, вместе с тем, следует отметить об определенных рисках, имеющих при существующей модели отчетности местных органов исполнительной власти, в связи с чем, рекомендуется совершенствовать нормативные акты в этой области, для их единой, согласованной и эффективной работы.**

**С уважением,  
Команда Сообщества юристов «Тандем»**