

Чыныбаева Н.Ж., Аскарбеков Д.Э.

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЫЗМАТ АДАМДАРЫН
ЖООПКЕРЧИЛИККЕ ТАРТУУ СИСТЕМАСЫН ӨРКҮНДӨТҮҮ КӨЙГӨЙЛӨРҮ**

Чыныбаева Н.Ж., Аскарбеков Д.Э.

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ**

N. Chynybaeva, D. Askarbekov

**PROBLEMS OF IMPROVING THE SYSTEM OF HOLDING SENIOR
OFFICIALS OF THE KYRGYZ REPUBLIC ACCOUNTABLE IN THE CONTEXT
OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL OBLIGATIONS**

УДК: 342.41(572.2)

Бул илимий макала Кыргыз Республикасынын Жогорку кызмат адамдарын жоопкерчиликке тартуу системасын өркүндөтүүнүн актуалдуу темасына арналган. Конституциялык-укуктук милдеттенмелерди эске алуу менен биз бул деңгээлде жоопкерчиликти натыйжалуу ишке ашырууга жолтоо болуп жаткан көйгөйлөрдү жана кемчиликтерди талдап жатабыз. Изилдөөнүн негизги багыты – мамлекеттүүлүк, мыйзамдуулук жана адилеттүүлүк принциптерин эске алуу менен жогорку кызмат адамдары тарабынан жасалган мыйзам бузууларга канттип бөгөт коюуга жана тиешелүү санкциялар канттип колдонулушу мүмкүн экенин түшүнүү. Изилдөө ошондой эле жарандардын мамлекеттик органдардын адилеттүүлүгүнө жана калыстыгына болгон ишенимин бекемдөө үчүн жаза системасында терең реформанын зарылдыгын баса белгилейт. Бул изилдөө Кыргыз Республикасында мамлекеттик башкаруунун ачык-айкын жана жоопкерчиликтүү системасын түзүүгө өбөлгө болот деп күтүлүүдө. Авторлор учурдагы конституциялык милдеттенмелерди жана эл аралык ченемдерди эске алуу менен бул системаны өркүндөтүү боюнча бир катар сунуштарды беришет.

Негизги сөздөр: кызмат адамдары, конституциялык укук, жоопкерчиликке тартуу, социалдык туруктуулук, коррупция, пара, кол тийбестик, экстрадиция.

Настоящее научная статья посвящено актуальной теме совершенствования системы привлечения к ответственности высших должностных лиц Кыргызской Республики. В свете конституционно-правовых обязательств, нами анализируются существующие проблемы и недостатки, препятствующие эффективной реализации ответственности на данном уровне. Основной фокус исследования – понимание того, как нарушения, совершаемые высшими должностными лицами, могут быть пресечены и как могут быть применены соответствующие санкции, с учетом принципов государственности, законности и справедливости. Исследование также подчеркивает необходимость глубокой реформы в системе наказания, чтобы укрепить веру граждан в справедливость и беспристрастность государственных органов. Ожидается, что это исследование будет способствовать созданию более прозрачной и ответственной системы государственного управления в Кыргызской Республике. Авторы предлагают ряд рекомендаций по совершенствованию этой системы, учитывая существующие конституционные обязательства и международные нормы.

Ключевые слова: должностные лица, конституционное право, привлечение к ответственности, социальная стабильность, коррупция, взятка, иммунитет, экстрадиция.

This scientific article is devoted to the topical topic of improving the system of holding senior officials of the Kyrgyz Republic accountable. In the light of constitutional and legal obligations, we analyze the existing problems and shortcomings that hinder the effective implementation of responsibility at this level. The main focus of the research is to understand how violations committed by top officials can be stopped and how appropriate sanctions can be applied, taking into account the principles of statehood, legality and justice. The study also highlights the need for deep reform in the punishment system in order to strengthen citizens' faith in the fairness and impartiality of State bodies. It is expected that this study will contribute to the creation of a more transparent and responsible public administration system in the Kyrgyz Republic. The authors propose a number of recommendations for improving this system, taking into account existing constitutional obligations and international norms.

Key words: officials, constitutional law, prosecution, social stability, corruption, bribery, immunity, extradition.

Обеспечение социальной стабильности в обществе играет критическую роль в защите основных прав и свобод каждого индивида. В этом контексте, режим соблюдения законности выступает ведущим элементом, включающим в себя юридическую и конституционную ответственность. Конституционная ответственность, в основном лежащая на плечах властных структур, представляет собой важный инструмент для поддержания конституционных принципов. Иными словами, без применения конституционной ответственности немисливо обеспечение конституционного порядка, поддержание законности, защита прав и свобод индивида и постепенная трансформация общества к состоянию развитого правового государства.

В стране, которая стремится к принципам демократии, понимание конституционных и правовых обязанностей государственных должностных лиц и механизмов привлечения их к ответственности имеет первостепенное значение. [1] А что касается основных аспектов правового статуса высшего должностного лица, то это определяются Конституцией Кыргызской Республики и другими соответствующими законодательными актами. Определение данного понятия может вызывать трудности, особенно когда речь идет о

критерии «высшего» – какими органами государственной власти КР это означает и в каком контексте?

Согласно общим юридическим и государственно-управленческим принципам, статус «высшего» в контексте государственного органа или должностного лица всегда связан с определенным набором функций и полномочий – персональных, организационных, регулирующих и юрисдикционных.

Важнейшие из этих функций выполняются высшим должностным лицом в рамках исполнительной власти (при формировании органов, координации и контроле их деятельности, применении ответственности), но закон специально относится к «высшему» должностному лицу, а не к системе исполнительной власти в целом, наделяя его значительными представительскими и координационными функциями и полномочиями, ставя его на «высшую ступень» в отношениях между системами с законодательной и судебной властью, органами местного самоуправления, государственными органами государственной власти. Высшее должностное лицо не может рассматриваться, как государственное установление, находящееся вне системы исполнительной власти, по аналогии с правовым статусом Президента КР.

Согласно Конституции КР, государственные должностные лица страны обязаны служить интересам своих граждан. Это включает в себя соблюдение прав и свобод человека, добросовестность в государственном управлении и приверженность верховенству закона. Обязанности должностных лиц варьируются от реализации политики, обеспечения соблюдения законодательства, поддержания общественного порядка и соблюдения принципа прозрачности в деятельности правительства.

Государственные служащие также связаны несколькими законодательными актами, такими как Закон о государственной службе [2], который устанавливает стандарты профессионального поведения, этические нормы поведения и правила урегулирования конфликта интересов. Несмотря на эти четкие мандаты, обеспечение подотчетности в КР сопряжено с трудностями. Некоторые из основных вопросов включают:

Коррупция и кумовство: Эти практики по-прежнему распространены в КР, подрывая доверие к государственной службе и ее эффективность. Чиновники, занимающиеся коррупционной деятельностью, часто защищены политическими или семейными связями, что затрудняет привлечение их к ответственности [3].

Слабая правовая и институциональная база: В Кыргызской Республике действуют законы, регулирующие неправомерные действия должностных лиц, но их применение остается слабым. Существуют также проблемы, связанные с потенциалом и независимостью учреждений, ответственных за обеспечение

соблюдения этих законов, таких как суды, Антикоррупционная служба и Государственная прокуратура.

Отсутствие прозрачности: это мешает общественности тщательно следить за действиями государственных должностных лиц. Ограниченный доступ к информации затрудняет выявление неправомерных действий или коррупции, что еще больше затрудняет привлечение к ответственности.

Хотя проблемы значительны, они не являются непреодолимыми. Некоторые потенциальные решения включают:

Укрепление правовой базы: существует необходимость в более всеобъемлющих и строгих законах против коррупции, кумовства и других форм неправомерных действий должностных лиц. Существующие законы также следует регулярно пересматривать и обновлять для решения возникающих проблем.

Повышение независимости и потенциала учреждений: это могло бы включать улучшение подготовки должностных лиц в таких учреждениях, как суды и Антикоррупционная служба. Обеспечение независимости этих институтов от политического давления также имеет решающее значение.

Содействие прозрачности и участию граждан: Реализация инициатив открытого правительства и расширение использования технологий могут сделать работу правительства более прозрачной. Кроме того, поощрение участия граждан в государственных делах может усилить давление в целях обеспечения подотчетности.

Верховенство закона и благое управление имеют решающее значение для прогресса и процветания КР. Таким образом, государственные должностные лица должны отвечать высоким стандартам подотчетности, и следует предпринять шаги для решения проблем, связанных с привлечением их к ответственности. Приняв на себя обязательства по этим изменениям, Кыргызская Республика может способствовать формированию более эффективного, прозрачного и подотчетного правительства.

Кыргызская Республика, несмотря на проведение нескольких этапов конституционных реформ с момента обретения независимости, столкнулась с проблемами подотчетности, прозрачности и коррупции в своей административной структуре, особенно среди высокопоставленных должностных лиц. Устранение этих системных недостатков в контексте конституционных и правовых обязательств является необходимым процессом для укрепления доверия к государственному управлению и поддержания демократических принципов.

В настоящее время система привлечения к ответственности высших должностных лиц в КР сталкивается со значительными проблемами. Хотя Конституция

закрепляет принципы добросовестности государственного управления, на практике эти принципы часто подрываются. Существует множество случаев, когда высокопоставленные чиновники обходили юридические ограничения, уклонялись от карательных мер и были замешаны в делах о взяточничестве и незаконном присвоении государственных средств.

Ключевые проблемы заключаются в неадекватности существующих механизмов привлечения к ответственности. Система характеризуется пробелами в существующей законодательной базе, слабым исполнением законов и недостатками в системе сдержек и противовесов между ветвями власти [4].

Одной из основных проблем является отсутствие ясности в определении и разграничении ролей и обязанностей старших должностных лиц. Такое отсутствие точности создает условия, способствующие уклонению от выполнения обязанностей и уклонению от ответственности.

Другой проблемой является отсутствие достаточных механизмов контроля и надзорной деятельности. Хотя в КР существует несколько институтов, предназначенных для контроля за действиями высокопоставленных должностных лиц, включая Антикоррупционную службу и Государственную кадровую службу, эти институты часто ограничены в возможности, отсутствии независимости и восприимчивости к политическому давлению.

Кроме того, законодательная база недостаточно стимулирует прозрачное поведение или сдерживает должностные преступления. Наказания за коррупционные действия часто несоизмеримы с тяжестью правонарушения, что не в состоянии отговорить высокопоставленных чиновников от неэтичного поведения.

Наконец, наблюдается недостаточная приверженность прозрачности и участию общественности в государственных делах. Право на информацию закреплено законодательно, но механизмы облегчения доступа к информации часто являются неадекватными или им чинятся препятствия. Эта проблема ослабляет способность общественности привлекать к ответственности высокопоставленных должностных лиц.

Для решения этих проблем необходима всеобъемлющая конституционная и правовая реформа. Приоритетными направлениями этой реформы должны стать разъяснение ролей и обязанностей старших должностных лиц, укрепление независимости и потенциала надзорных органов, совершенствование законодательной базы для обеспечения прозрачности и борьбы с коррупцией, а также содействие участию общественности в государственных делах.

Процесс реформы должен начинаться с тщательного пересмотра конституции и соответствующих правовых положений, касающихся подотчетности старших должностных лиц. Этот обзор должен быть

направлен на устранение двусмысленностей и лазеек, которые позволяют уклоняться от ответственности.

Независимость и потенциал надзорных органов необходимо укреплять путем предоставления им адекватных ресурсов и обеспечения их независимости от политического вмешательства.

Правовая база для обеспечения прозрачности и борьбы с коррупцией должна быть укреплена путем принятия законов, предусматривающих более строгие наказания за коррупционные действия и совершенствующих механизмы прозрачности и доступа к информации. Общественность должна быть более активно вовлечена в государственные дела с помощью механизмов широкого участия, таких как общественные слушания и консультации [5].

Конституционно-правовая ответственность обладает уникальной особенностью – применение мер ответственности возможно даже при отсутствии формально установленных нарушений, таких как конституционные деликты. Это означает, что в соответствии с законом и основываясь на своем конституционно-правовом статусе, одна сторона имеет право оценить действия другой стороны. При этом критерием оценки не является конституционный деликт, а следование определенной политической линии, правовой политике или другим критериям, определенным на усмотрение оценивающей стороны.

Оценку может проводить как судебная власть, так и другие органы, включая сам народ в качестве самого уникального субъекта. Эта схема отражает концепцию политической или позитивной конституционно-правовой ответственности. Позитивная конституционно-правовая ответственность в данном контексте понимается как правовая связь между управляющей и подчиненной сторонами, которая дает управляющей стороне дискреционное право применять государственные средства принуждения, руководствуясь своими субъективными соображениями. Ярким примером такого подхода на данный момент может быть право Президента отправить в отставку Кабинет Министров КР [6]. Следует учесть, что не все обязательные действия в конституционном праве представляют собой меры конституционной ответственности. Например, при раннем окончании полномочий депутата Жогорку Кенеша, политическая партия может потерять право на распределение освободившегося депутатского мандата. Тем не менее, в данной ситуации трудно провести границу между добровольным отказом партии от участия в распределении освободившегося мандата и лишением ее этого права из-за нарушения установленных сроков.

Резюмируя вышеизложенное, можно прийти к следующим выводам. Совершенствование системы привлечения к ответственности высших должностных лиц в КР в контексте конституционных и правовых

обязательств сопряжено с рядом проблем. Вот несколько проблем, с которыми можно столкнуться в этом процессе:

Правовая база: По состоянию на конец 2022 года, правовой базе КР может не хватать ясности и глубины в плане привлечения к ответственности высших должностных лиц. В нем отсутствуют ключевые положения, такие как декларирование активов, ограничения по срокам, наказания за коррупцию и кумовство, среди прочего. Конституция должна установить четкую систему сдержек и противовесов для привлечения к ответственности высших должностных лиц.

Политическая воля: Проблема часто заключается не в отсутствии законов, а скорее в отсутствии желания обеспечивать их соблюдение. Это особенно верно в тех случаях, когда сами высокопоставленные чиновники коррумпированы или имеют корыстные интересы. Это также может быть связано с культурой покровительства, когда те, кто находится у власти, защищают своих от ответственности.

Институциональный потенциал: В стране может не хватать институтов, способных проводить расследования и привлекать к ответственности высокопоставленных должностных лиц. Это включает в себя не только сильную и независимую судебную систему, но и компетентную правоохранительных органов, антикоррупционные органы и сильные финансовые и аудиторские учреждения.

Осведомленность и участие общественности: Во многих развивающихся странах наблюдается недостаточная осведомленность и участие широкой общественности. Граждане Кыргызской Республики должны быть осведомлены о своих конституционных и юридических правах, и их следует поощрять к привлечению к ответственности своих должностных лиц.

Защита информаторов: Отсутствие защиты для информаторов может удержать потенциальных информаторов от сообщения о правонарушениях. Это затрудняет выявление и доказательство случаев коррупции или неправомерных действий среди высокопоставленных должностных лиц.

Влияние внешних сил: В геополитически чувствительных регионах влияние внешних сил может повлиять на способность обеспечивать подотчетность. Эти влияния могут повлиять на политическую волю, манипулировать судебными решениями и даже поставить под угрозу безопасность людей, борющихся с коррупцией.

Культурные факторы: Общественные нормы и ценности могут препятствовать привлечению к ответственности высших должностных лиц, особенно в обществах с высоким индексом дистанции власти, где

люди с большей вероятностью примут иерархическую власть и неравномерное распределение власти.

Чтобы преодолеть эти проблемы, необходимо было бы провести системные изменения на различных уровнях: правовом, институциональном, общественном и индивидуальном. Это может включать, среди прочего, реформирование правовой системы, укрепление институционального потенциала, создание культуры неподкупности и прозрачности, защиту информаторов и улучшение гражданского образования.

Таким образом, в заключении хотелось бы отметить, что процесс совершенствования системы ответственности высших должностных лиц в КР в контексте конституционных и правовых обязательств является сложной задачей, требующей времени, целеустремленности и комплексного подхода. Однако такие реформы имеют решающее значение для поддержания верховенства закона, защиты государственных ресурсов и укрепления общественного доверия к государственным институтам. Приняв эти изменения, Кыргызская Республика может перейти к более честной и прозрачной системе управления.

Литература:

1. Азыгалиев Р.Ш. Конституционно-правовая ответственность по законодательству Кыргызской Республики. [Текст]: Автореф. к.ю.н. 12.00.02. - Москва. -2006.
2. О государственной гражданской службе и муниципальной службе [Электр. ресурс]: КР от 6 октября 2021 года (введ. в действие Законом КР от 25 января 2023 года №14)
3. Уголовный кодекс [Электр. ресурс]: КР от 28 окт. 2021г. №127 (введ. в действие Законом КР от 28 окт. 2021г. №126, в ред. Закона КР от 3 апреля 2023 г. №78) - Режим доступа:<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112309>.
4. Трофимова С.А., Трофимова, И.Б. Проблемы конституционно-правовой ответственности и совершенствование конституционно-правовой политики [Электр. ресурс]: Научная статья // С.А. Трофимова, И.Б. Трофимова. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-konstitutsionno-pravovoy-otvetstvennosti-i-sovershenstvovanie-konstitutsionno-pravovoy-politiki>
5. Изосимов С.В. К вопросу о разграничении понятия должностного лица и лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной (некоммерческой) организации [Текст]: С.В. Изосимов // Юрист. - 2016.-№7.-С. 17.
6. Конституция Кыргызской Республики [Электр. ресурс]: принята референдумом (всенародным голосованием) от 11 апреля 2021 года, (в ред. Закона КР от 5 мая 2022г.) // Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». - Режим доступа: http://www.toktom.kg/?comp=main&m_t=1
7. Чоткараев К.А., Арабаев Ч.И. Правовые проблемы по возмещению вреда, причиненного органами государственной власти кыргызской республики и их должностными лицами. / Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. 2020. №. 10. С. 159-164.