

УДК 342.5

## К ВОПРОСУ О КОЛИЧЕСТВЕ ВЕТВЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

*Г.Т. Суранчиева, Т.Э. Мамыров*

В статье обозначается основополагающее значение принципов разделения властей, сдержек и противовесов для развития правовой государственности в современный период. В соответствии с классической теорией разделения властей выделяются три ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. Содержание принципа разделения власти раскрывается в разных аспектах. Однако в настоящее время юридическая доктрина все чаще критикует такое разделение ветвей государственной власти, считая его неполным и выделяя иные разновидности государственной власти. Авторы исследуют сложившиеся к настоящему времени подходы к определению количества ветвей государственной власти и обосновывают возможность выделения контрольной ветви государственной власти.

*Ключевые слова:* разделение властей; государственная власть; законодательная власть; исполнительная власть; судебная власть; иные государственные органы; прокуратура; контрольная власть.

---

## ЗАМАНБАП МАМЛЕКЕТТЕГИ БИЙЛИК БУТАКТАРЫНЫН САНЫ ЖӨНҮНДӨ МАСЕЛЕ

*Г.Т. Суранчиева, Т.Э. Мамыров*

Макалада азыркы мезгилдеги укуктук мамлекеттүүлүктү өнүктүрүү үчүн бийликти бөлүштүрүүнүн жана тең салмакташтыруу принциптеринин негизги мааниси белгиленген. Бийликти бөлүштүрүүнүн классикалык теориясына ылайык, мамлекеттик бийликтин үч бутагы бар: мыйзам чыгаруу, аткаруу жана сот бийлиги. Бийликти бөлүштүрүү принцибинин мазмуну ар кандай аспектилерде аныкталган. Бирок, азыркы учурда, укуктук доктрина мамлекеттик бийлик бутактарын мындай бөлүштүрүүнү уламдан-улам сынга алып, аны толук эмес деп эсептеп, мамлекеттик бийликтин башка түрлөрүн белгилешет. Авторлор бийлик бутактарынын санын аныктоонун учурдагы ыкмаларын иликтешет жана бийликтин көзөмөлдөө бутагын бөлүү мүмкүнчүлүгүн негиздешет.

*Түйүндүү сөздөр:* бийликти бөлүштүрүү; мамлекеттик бийлик; мыйзам чыгаруу бийлиги; аткаруу бийлиги; сот бийлиги; башка мамлекеттик органдар; прокуратура; көзөмөлдөө бийлиги.

---

## TO THE ISSUE OF THE BRANCHES NUMBER OF STATE AUTHORITY IN THE MODERN STATE

*G.T. Suranchieva, T.E. Mamyrov*

The article outlines the fundamental importance of the principles of separation of powers and checks and balances for the development of legal statehood in the modern period. In accordance with the classical theory of separation of powers, three branches of state power are distinguished: legislative, executive and judicial. The content of the principle of separation of powers is revealed in different aspects. However, at present, the legal doctrine increasingly criticizes this separation of branches of state power, considering it incomplete and highlighting other varieties of state power. The author explores the current approaches to determining the number of branches of state power and substantiates the possibility of allocating a control branch of state power.

*Keywords:* separation of powers; government; legislature; executive branch; judicial branch; other state bodies; prosecutor's office; control power.

Пройдя длительный период своего эволюционного развития, принцип разделения властей продолжает исследоваться в современной правовой науке. В связи с тем, что современное мироустройство находится в постоянном динамическом развитии, изменяются общественный строй, система управления и функционирования государственных органов власти, исследование принципа разделения властей не теряет своей актуальности, так как тоже не замедляет своего развития.

В современный период развития принцип разделения властей рассматривается в двух аспектах: функциональном и ограничительном [1].

Согласно *функциональному аспекту*, за каждой из ветвей государственной власти закрепляется определенная специализация в выполнении правотворческих, правореализационных или же судебных полномочий. При этом, с учетом специализации функций каждой из ветвей государственной власти, такие функции должны выполняться наиболее эффективным и качественным способом. Согласно точке зрения Н.В. Варламовой, реализация принципа разделения властей в государственном управлении позволяет повысить эффективность каждого из государственных органов. Однако сама сущность рассматриваемого принципа не ограничивается простым разделением труда в осуществлении всех прерогатив государственной власти [2, с. 82].

Содержание принципа разделения властей в *ограничительном аспекте* состоит в создании системы государственной власти, не допускающей узурпации власти в руках одной из ветвей. В рамках этого аспекта, как указывает О.С. Вырлеева-Балаева, «представляется возможность обезопасить тех, кем осуществляется руководство. Любое средство, которое оказывает содействие такому состоянию, является элементом разделения власти» [1]. Мы согласны с данным мнением, так как у каждого государственного органа должен закрепляться свой персональный комплекс

полномочий, не допускающий дублирования их функций. Однако в Кыргызской Республике проблема преодоления такого дублирования до настоящего времени не решена. Как верно отмечает Н. Садыков, в нашей стране обнаруживаются «неопределенность, смешивание, избыточность функций министерств, государственных комитетов, служб, агентств, инспекций и фондов, органов местного самоуправления, что ведет к нарушению компетенции, дублированию полномочий и порождает проблемы в государственном управлении. Отсутствие разделения регулятивных, контрольных и политических функций создает организационные основы для неэффективной работы государственных органов власти и управления и зарождения коррупции» [3].

Таким образом, в современном государстве и научных исследованиях признается важность и значимость принципа разделения властей. При этом важное значение имеет также установление системы сдержек и противовесов между ветвями государственной власти, без которой невозможно предотвратить сосредоточение государственной власти только у какой-либо одной ветви в ущерб реализации функций и полномочий других ветвей государственной власти.

Однако, несмотря на практически повсеместное признание принципа разделения государственной власти между отдельными ветвями, в научных кругах продолжается дискуссия об их количестве.

По мнению Н.В. Варламовой, в принятии законов, их исполнении и осуществлении правосудия проявляется вся полнота государственной власти и исчерпывается набор необходимых для защиты свободы публично-властных функций [2, с. 84]. Все остальные ветви власти, которые выделяются в научных источниках (например, власть средств массовой информации, контрольная, избирательная и др.) не носят самостоятельного характера, так как либо являются структурным элементом одной из основных ветвей государственной власти, либо не наделяются полномочиями,

присущими исключительно государственной власти. В качестве иллюстрирующего примера приведем так называемую «четвертую ветвь власти» – власть средств массовой информации. Такая «четвертая власть», по своей сущности, не является ветвью государственной власти, так как не обладает публично-властными полномочиями при том, что их наличие выступает в числе основных характеризующих государственную власть признаков.

Однако среди современных исследователей существуют и противоположные точки зрения. Например, по мнению И.М. Байкина, «в каждом конкретном государстве можно выделить столько ветвей власти, сколько можно отыскать органов государственной власти. Основанием для выделения новых ветвей власти, о которых не упоминал Монтескье, служит формальный подход к определению «ветви государственной власти», а именно: осуществление государственной власти посредством каких-либо органов и соответствующих им процедур. А значит, конкретному органу государства будет принадлежать полномочие на осуществление определенного типа власти (контрольной, контрольно-надзорной, надзорной, прокурорской, уполномоченной, банковской и т. д.)» [4, с. 14].

Таким образом, согласно данной точке зрения, сама попытка классификации разновидностей государственной власти уже заведомо обречена на провал, так как у каждого государственного органа в его функциональных полномочиях может обнаруживаться несколько из выделенных И.М. Байкиным типов власти, что, в конечном итоге, приведет к смешению ветвей государственной власти. Например, в ст. 17 Закона Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206 закреплено, что в полномочия Национального банка Кыргызской Республики (далее НБ КР) входит в числе прочего следующее. Национальный банк КР:

«1) осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, в том числе

за деятельностью банков и иных юридических лиц, поднадзорных Национальному банку;

2) определяет и проводит денежно-кредитную политику, содействует обеспечению финансовой стабильности Кыргызской Республики;

12) разрабатывает и издает нормативные правовые акты в соответствии с банковским законодательством Кыргызской Республики...» [5].

Таким образом, если следовать позиции И.М. Байкина, то получится, что НБ КР осуществляет надзорную, банковскую, нормотворческую государственную власть. Однако, так как И.М. Байкин предлагает наделять конкретный орган государства полномочием на осуществление определенного типа власти, возникает вопрос, какое же полномочие на осуществление определенного типа власти сохранить за НБ КР? С учетом особенностей законодательной регламентации функций и полномочий государственных органов в Кыргызской Республике, считаем позицию И.М. Байкина некорректной.

В Конституции КР последовательно раскрываются полномочия и правовой статус каждой из ветвей государственной власти. При этом в Разделе седьмом Конституции КР закреплены основы правового статуса иных государственных органов, которые, исходя из особенностей структуры Конституции КР, не отнесены отечественным законодателем ни к одной из ветвей государственной власти. Государственные органы, перечисленные в Разделе седьмом Конституции КР наделены координационными и регуляционными полномочиями во взаимодействии с ветвями государственной власти Кыргызской Республики. К таким государственным органам относятся:

- прокуратура (ст. 104 Конституции КР);
- НБ КР (ст. 105 Конституции КР);
- Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (ст. 106 Конституции КР);
- Счетная палата (ст. 107 Конституции КР);
- Акыйкатчы (Омбудсмен) (ст. 108 Конституции КР).

В условиях правового государства очень важно не нарушать основополагающих принципов взаимодействия всех ветвей власти, не допускать появления органов, которые по статусу были бы выше конституционно закрепленных. В КР президентская администрация, Государственный комитет национальной безопасности не являются конституционно закрепленными органами государственной власти, но они занимают важное место в нынешней системе государственных органов, оказывают заметное влияние на ветви государственной власти, что может породить появление корпоративных структур, вносящих неразбериху в механизмы властного взаимодействия [6, с. 13].

С учетом контрольно-надзорных полномочий таких государственных органов, урегулированных в отраслевом законодательстве Кыргызской Республики, актуализируется вопрос о выделении специальной ветви государственной власти – контрольной. В юридической литературе такие вопросы уже поднимались. Так, Д.Н. Шевченко, М.С. Нагорная пишут: «В современном государстве действующие три вида власти оказываются зачастую некомпетентными в управлении государством, порождая новые противоречия, а появление контрольной ветви будет способствовать разрешению многих конфликтов в государственном управлении» [7, с. 101]. Мы согласны с такой позицией. Тем более, что перечисленные государственные органы наделены определенным набором публично-властных полномочий (кроме Акыйкатчы), что позволяет относить их к органам государственной власти. Например, не являясь ни одной из ветвей государственной власти, прокуратура уравнивает ветви власти и обеспечивает их оптимальное функционирование. В нормах законодательства Кыргызской Республики основной целью деятельности прокуратуры назван надзор за точным и единообразным исполнением законов. Таким образом, органы прокуратуры – это своеобразный баланс, который уравнивает другие органы государственной власти. Прокуратура как самостоятельное

средство системы сдержек и противовесов, обладает необходимым комплектом средств, позволяющим сдерживать произвол ветвей государственной власти. За долгие годы существования прокуратуры Кыргызской Республики она идет по пути обеспечения правозащитного контроля, наделения прокуроров специальными полномочиями, посредством которых достигается эффективное исполнение надзорных функций прокуратуры.

Помимо своих надзорных функций, прокуратура Кыргызской Республики вступает в взаимодействие с отдельными ветвями государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

Взаимодействие прокуратуры Кыргызской Республики с Жогорку Кенешем протекает в том ключе, что прокуратура при реализации своих надзорных функций выступает как гарант устойчивой законодательной системы. Именно посредством прокурорских проверок контролируется исполнение требований закона на территории Кыргызской Республики, проверяется соответствие подзаконных актов законам. Прокуратура принимает активное участие в правотворческой деятельности посредством проведения правовой экспертизы законопроектов. Такая форма взаимодействия объясняется тем, что именно прокуратуре принадлежит контроль реального действия закона и их соответствия жизненным потребностям общества и государства, выявлению законодательных коллизий. Следовательно, для того, чтобы прокурор быстро и своевременно реагировал в порядке общего надзора, ему необходимо разбираться во всех отраслях действующего законодательства, свободно ориентироваться в таких правовых предписаниях, исполнение которых подлежит проверке с учетом состояния законности на поднадзорной территории. Инициативность позволяет прокуратуре выявлять и устранять незаконные правовые акты министерств, ведомств, органов власти и местного самоуправления.

Прокуратура активно участвует в уголовном процессе как посредством проверки

законности и обоснованности решений органов следствия, возбуждения уголовного дела и проведения в установленных законом случаях следствия по возбужденному уголовному делу, так и в качестве стороны обвинения.

Таким образом, прокуратура Кыргызской Республики выступает как самостоятельный государственно-правовой институт, который характеризуется как отдельная, независимая централизованная система органов государственной власти, не входящая ни в одну из ветвей. Если бы прокуратура была подчинена законодательной, исполнительной или судебной власти, то принцип сдержек и противовесов был бы безвозвратно нарушен и в этом случае строительство правового государства, дальнейшая демократизация общества не представлялись бы возможными.

С учетом полномочий таких органов, закрепленных в отраслевом законодательстве Кыргызской Республики, и их участии во взаимодействии с ветвями государственной власти, предлагаем в теории правовой науки выделять еще одну ветвь государственной власти – контрольную.

#### Литература

1. *Вырлеева-Балаева О.С.* Принцип разделения власти в системе правовых ограничений государственной власти / О.С. Вырлеева-Балаева // Вопросы российского и международного права. 2012. № 2. URL: <http://publishing-vak.ru/file/archive-law-2012-2/2-vyrleeva-balaeva.pdf> (дата обращения: 25.02.2020).
2. *Варламова Н.В.* Конституционализм как система институциональных гарантий прав человека / Н.В. Варламова // Философия права и конституционализм: материалы Четвёртых философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2010.
3. *Садыков Н.* Оптимизация государственного управления: сравнительный анализ / Н. Садыков. URL: [https://center.kg/article/33#\\_ftn1](https://center.kg/article/33#_ftn1) (дата обращения: 25.05.2020).
4. *Байкин И.М.* Современный взгляд на проблему теории разделения властей Ш.Л. Монтескье / И.М. Байкин // Современное право. 2010. № 7.
5. Закон Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности» от 16 декабря 2016 года № 206. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111486> (дата обращения: 25.05.2020).
6. *Кулманбетова А.А.* Конституционный суд как орган конституционного контроля в Кыргызской Республике (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Кулманбетова. Бишкек, 2009.
7. *Шевченко Д.Н.* Модели реализации концепции разделения властей и их отражение в конституциях современных государств / Д.Н. Шевченко, М.С. Нагорная // Вестник Совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. 2019. № 1 (24). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-realizatsii-kontseptsii-razdeleniya-vlastey-i-ih-otrazhenie-v-konstitutsiyah-sovremennyh-gosudarstv> (дата обращения: 25.05.2020).