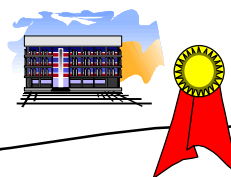


*Дослідження.  
Розробки.  
Проекти*



**Марина Билинская,**  
*доктор наук государственного управления,  
профессор, вице-президент НАГУ*  
**Санатануло Гадоев,**  
*соискатель Института повышения  
квалификации государственных служащих  
Республики Таджикистан*

### **Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в формировании и реализации государственной политики в Республике Таджикистан**

В статье рассматриваются процессы взаимодействия законодательной и исполнительной власти в формировании и реализации государственной политики Республики Таджикистан.

*Ключевые слова:* взаимодействие, законодательная власть, исполнительная власть, государственная политика, государственное управление.

In article considers interaction of exertive legislation and authorities in formation and realization of public police in the Republic of Tajikistan.

*Key words:* interaction, legislation authority, executive authority, public policy, public administration.

*Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими заданиями.* Мировой опыт показывает, что государственное управление может быть эффективным, если государственные органы находятся в тесном контакте друг с другом и государственные структуры функционируют таким образом, что способствуют решению важных вопросов политической, экономической, социальной и культурной жизни общества и, в конечном счете, отвечают всем требованиям времени. Новая эпоха таджикской государственности берёт своё начало от принятия Декларации государственной независимости 1990 года. Впервые в истории государственности таджиков, и не только таджиков, но и представителей наро-

дов бывших союзных республик разделение властей было признано основным фактором осуществления государственной власти. Принятие Конституции Республики Таджикистан 1994 г. стало основным фактором разделения государственной власти, согласно которой государственная власть осуществляется путем ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Независимо от способа осуществления государственной власти в системе разделения властей каждая ее ветвь занимает разную позицию. Можно считать, что в этой системе основную роль играет исполнительная власть, поскольку основные рычаги государственного управления преимущественно сосредоточены именно в руках исполнительных органов государства. Это характерно для государств с сильной президентской властью. К таким государствам можно отнести Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан и др.

Принцип разделения властей предусматривает такую организацию государственной власти, которая позволяет эффективно выявлять и отражать интересы различных групп населения [1]. В Республике Таджикистан до принятия Конституции 1994 г. принцип разделения властей "теоретически и практически" почти не изучался и не использовался. То, что в Таджикистане исполнительная власть традиционно была сильнее других, является положительным. Более того, сама идея сильной исполнительной власти в современном Таджикистане не должна быть поставлена под вопрос. Эффективная деятельность Парламента в правовом государстве во многом зависит от того, как воплощается в этой деятельности принцип разделения властей. Можно считать, что от эффективной деятельности Парламента зависит паритет в балансе сил между тремя ветвями государственной власти.

*Анализ последних исследований и публикаций, в которых обозначено решение данной проблемы и на которые опираются авторы.* В современной литературе сложились различные подходы к определению государственной политики. Например, эта политика в рамках теории Public Administration истолковывается как чувствительная к общественным потребностям институционально-управленческая практика государственной бюрократии, направленная на эффективное и результативное удовлетворение общественных потребностей.

Вместе с тем широко используется понятие "governance", интерпретируемое в зарубежной политико-социологической литературе как политическое руководство [1]. Причем под руководством здесь понимается исключаящая только администрирование консолидированная кооперация государственных и неправительственных институтов и структур по обеспечению удовлетворения общественно значимых потребностей. Правда, в таджикских публикациях содержание этого понятия пока еще раскрыто недостаточно. Следует также отметить, что нередко зарубежные авторы вышеназ-

ванное понятие отождествляют с категорией "Public Administration". Наконец, в научном обороте применяется также выражение "public policy", которое зачастую также интерпретируется как политика государства и других публичных политических организаций по удовлетворению потребностей населения. В силу изложенного понятие "public policy" выражает не только содержание государственной политики, но и обозначает политико-управленческую деятельность многочисленных институтов и органов политической системы общества в целом.

Тем не менее здесь следует подчеркнуть, что в рассматриваемых случаях все-таки речь идет о приоритетном направлении управленческой деятельности государства, предусматривающем активное использование потенциала власти правительства для регулирования экономических, социальных и других видов общественных процессов. Вероятно, по этой причине такие признанные специалисты в данной области знаний, как И.Шарканский, Ж.-Э.Лейн, определяют государственную политику как деятельность правительства по подготовке и выполнению набора политических решений относительно размещения общественных ресурсов, производства, распределения и перераспределения общественных благ.

*Формулировка целей статьи (постановка задания).* Целью данной статьи является изучение форм и методов рационального взаимодействия законодательной и исполнительной власти в формировании и реализации государственной политики в Республике Таджикистан.

*Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящена статья.* Государственная политика является политическим процессом управленческого влияния главным образом институтов исполнительной власти государства на основные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и принятия других мер. Формирование и реализация же государственной политики обычно осуществляются в четыре этапа или, как иногда называют этот процесс, представляют собой "политический цикл", состоящий из нескольких последовательных действий:

- 1-й этап - определение общественных проблем и целей политики;
- 2-й этап - разработка и легитимация государственной политики;
- 3-й этап - осуществление и мониторинг государственной политики;
- 4-й этап - оценка и регулирование государственной политики.

Если рассматривать данный процесс с точки зрения взаимосвязи общественных проблем и государства, то на первом этапе государство должно

определить эти проблемы (проблемы для государства), на втором разработать стратегию и план их решения, а также законодательно закрепить политику, на третьем принять меры по решению этих проблем (государство для проблем), а на заключительном (четвертом) этапе оценить результаты и наметить свои будущие действия (программа для государства). Формирование государственной политики является одним из важных этапов, поскольку от его правильности и точности зависит успех реализации политики и полученные результаты. Так, Накамура и Смолуд считают, что существует пять типов связей (подходов) между ними:

- а) "классическая" технократическая связь (приближается к Венерианскому идеальному типу) предполагает, что те, кто определяют государственную политику, ясно и однозначно утверждают цели и делегируют техническую ответственность за достижение этих целей исполнителям. Исполнители же выполняют свои обязанности автоматически желаемым образом;
- б) подход с точки зрения инструктированного делегирования аналогичен классическому технократическому, но исполнителям при этом делегируются более широкие полномочия. По этой схеме они располагают ограниченной, но достаточной властью для принятия решения по программам в процессе их реализации;
- в) с точки зрения подхода сделки между политиками и исполнителями возникают разногласия по целям политики. Однако поскольку каждая из сторон нуждается в сотрудничестве с другой для выполнения любой программы, заключается сделка. Конечный результат сделки между теми, кто разрабатывает политику, и теми, кто ее осуществляет, определяется распределением относительных источников власти (действительных или предполагаемых) между двумя группами". Это соответствует идее Вебера о том, что исполнители могут оказывать определенное влияние на тех, кто определяет политику;
- г) подход с точки зрения свободы экспериментирования возможен, когда политики способны прийти к соглашению друг с другом только по поводу широких общих целей. В этом случае ничего другого не остается, как предоставить исполнителям полномочия действовать по собственному усмотрению для достижения этих общих абстрактных целей;
- д) при подходе с точки зрения бюрократической предприимчивости отношения между теми, кто определяет политику, и теми, кто ее осуществляет, трансформируются радикальным образом. Исполнители начинают с формулирования своих целей, обеспечивают их поддержку различными значимыми группами, а после этого обращаются к политикам для получения необходимых ресурсов, включая и законодательные [2].

Для того чтобы эти действия были результативными и приводили к ожидаемым результатам, необходимо выполнение нескольких условий:

1) законодательство должно точно определять границы, а также основные организационные и финансовые аспекты реализации государственной политики;

2) исполнительные органы должны обладать необходимыми ресурсами и квалифицированными кадрами;

3) государственная политика должна пользоваться широкой поддержкой среди социальных групп и лидеров общественно-политических организаций;

4) государственная политика не должна вызывать социальные конфликты и подрывать социально-экономические или политические основы государства.

В процессе реализации политики роль государственных органов власти состоит в том, чтобы:

- получить необходимые ресурсы;
- разработать соответствующие планы и программы;
- организовать и скоординировать деятельность участников;
- принять меры для достижения поставленных целей.

Если проанализировать конституционный статус Президента Таджикистана через призму системы разделения властей, то можно условно выделить четыре группы отношений "сдерживаний и противовесов":

- межфункциональные отношения;
- отношения с законодательной властью, в которых Президент наделен императивными полномочиями;
- отношения исполнительной власти с Президентом, строящиеся по принципу единоначалия;
- отношения судебной власти с Президентом, характер которых обусловлен правом главы государства определять кадровый состав органов правосудия, т.е. назначением и освобождением судей вплоть до высших уровней судебных органов. Правда, согласно Конституции и конституционному закону "О судах" Президент не назначает и не освобождает судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда Республики Таджикистан, но представляет их кандидатуры на рассмотрение верхней палаты Парламента Таджикистана для избирания и смещения с должности [5].

Что касается вопроса взаимодействия Парламента с Президентом и Правительством страны, это наглядно видно при выполнении процедур, связанных с утверждением указов Президента Республики Таджикистан о назначении и освобождении Премьер-министра, первого заместителя, заместителей премьер-министра и членов правительства. При рассмотрении

в первом чтении законопроекта о бюджете в нижней палате заслушивается доклад Премьер-министра, затем представителя ответственного комитета. Правительство Республики Таджикистан не позднее 1 ноября ежегодно представляет в нижнюю палату Парламента проект о государственном бюджете, которая по итогам обсуждения законопроекта в первом чтении может предложить Правительству создать согласительную комиссию для преодоления разногласий. Депутаты нижней палаты и представители Правительства входят в согласительную комиссию [5].

Постоянные и динамичные изменения в общественной, внутригосударственной и международной жизни, а также появление новых потребностей у населения оказывают существенное влияние на государственную политику и приводят к ее модернизации. Здесь важно учитывать контекст, факторы изменений, события как катализаторы изменений, инициаторов, действия и результаты изменений государственной политики. Все эти параметры взаимосвязаны и последовательно влияют на действенность и результативность осуществляемой государством политики.

В процессе реализации политики встречаются такие трудности:

1. Коммуникативные проблемы. Искажения могут происходить в связи: с неточной информацией со стороны отправителя, искаженным пониманием получателя, сбоями в процессе передачи сообщения, перегрузками и неадекватной системой обратной связи.

2. Организационная ригидность. Новая государственная политика формируется с твердым убеждением, что для ее осуществления будут изменяться и исполнители. Однако со стороны исполнителей в результате коммуникационных проблем может возникнуть (иногда преднамеренно) так называемое выборочное понимание. Кроме того, всегда существует тенденция реагировать на проблему стереотипно. Поэтому в действительности вероятнее всего будет изменена сама политика так, чтобы устроить исполнителя (организацию или субъекта).

3. Недостаточность ресурсов. Даже когда люди хотят и способны осуществить политику, могут возникнуть трудности в связи с недостаточностью ресурсов. Иногда это осложняется сознательным стремлением политических деятелей к занижению необходимых ресурсов в целях достижения самого факта принятия необходимой политики.

4. Межорганизационные сложности. Проблема реализации политики, в которой задействовано несколько организаций и уровней управления, заключается в том, что они преследуют собственные цели. В ряде случаев само количество организаций может оказаться чрезмерно большим.

5. Достаточность времени. Каждая сложная организация, получив задание, требует определенного времени для "осмысления" новой идеи. Большой вред может быть нанесен попытками "навязывать" новую идею лю-

дям, не дав им возможность привыкнуть к ней. В политике кратчайшее расстояние между двумя точками - далеко не всегда прямая линия [8, с. 5].

6. Неадекватное участие. Раннее вовлечение в политический процесс важно не только для отдельных людей, но и для организаций. Если они участвовали в разработке политики, то последняя осуществляется гораздо более гладко. Это вызвано, по крайней мере, двумя обстоятельствами: во-первых, люди, с которыми консультировались во время разработки политики, начинают чувствовать себя как бы собственниками какой-то ее части и в этом случае защитная реакция отторжения никогда не возникает; во-вторых, консультации, проведенные администраторами на ранних этапах, помогут быстрейшему выявлению ими собственных вероятных проблем.

7. Политический процесс. Политический процесс - это выбор не только политических целей, но и инструментов осуществления государственной политики, т.е. "основных путей, на которых правительство ищет согласия, поддержки и реализации государственной политики" [6].

Однако это различие весьма относительно. "То, что на первый взгляд выглядит отчетливой дихотомией - ретроспективный - перспективный, превращается при ближайшем рассмотрении в две стадии процесса взаимодействия: принимаются решения, собирается информация о результатах этих решений, принимаются новые решения, базирующиеся на данных, полученных о результатах предшествующих решений, и т.д." [7].

В принципе можно утверждать о существовании двух типов оценки:

1. Оценка выхода или результатов концентрируется на том, насколько результаты после реализации определенной политики соответствуют запланированным.

2. Оценка процесса концентрируется на том, насколько способ осуществления государственной политики соответствует запланированному, поскольку, как уже отмечалось, содержание определенной государственной политики или программы могло быть значительно модифицировано, искажено или просто заменено в процессе ее реализации [8].

Естественно, что необходимо использовать оба вида оценки, особенно в тех случаях, когда выясняется, что определенная политика не срабатывает. В целом большинство исследователей солидарны в том, что оценку надо рассматривать не как финальный приговор, а как один из элементов, которые необходимо использовать во время крайне сложного процесса принятия решений [9].

*Выводы.* Подводя итоги, можно отметить, что взаимодействие законодательной и исполнительной власти в формировании и реализации государственной политики в процессе государственного управления заключается в следующих направлениях:

- соблюдение принципа "противовесов и сдерживаний";

- создание совместных комиссий для решения возникших вопросов с помощью специального представителя Президента в парламенте;
- оценка политики, проведенная законодательной и исполнительной властями.

#### **Список использованных источников**

1. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти / К. С. Бельский // Государство и право. - 1997. - № 3.
2. Бутаков А. В. Российская система разделения властей. Традиции и новации / А. В. Бутаков // Правоведение. - 1997. - № 1.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. - М. : ОМЕГА-Л, 2006. - С. 138.
4. Керимов Д. А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права / Д. А. Керимов. - М. : СГУ, 2008. - С. 462.
5. Конституция Республики Таджикистан. - Душанбе : [б. и.], 2003.
6. Лобанов В. В. Выборы в России и российский выбор : доклад на Третьем всерос. конгрессе политологов, 28-29 апр. 2003 г., Москва / В. В. Лобанов. - М. : [б. и.], 2003.
7. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина и Е. К. Глушко. - М. : Норма, 2008. - С. 11.
8. Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе / М. Мишелетти. - СПб., 1998. - С. 5.
9. Муллоев Д. М. Формирование правового государства в Республике Таджикистан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Муллоев Д. М. - Душанбе, 2008. - С. 18.

**Досаали Иманбердієв,**  
кандидат фізико-математичних наук,  
докторант кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

### **Система державного управління Киргизької Республіки у світлі конституційної реформи**

У статті розглядаються конституційні засади, особливості організації державної влади в Киргизькій Республіці після чергової владної революції в країні і система управління кадровою роботою.

*Ключові слова:* державні органи, влада, форми правління, конституційна реформа, вибори, повноваження, політичні партії, кадрова політика.