

УДК 321.72:342.53 (575.2) 04

*Арабаев Ч.И.,
академик НАН КР,
д.ю.н., профессор*

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
ОТ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СИСТЕМЫ
К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ
(конституционно-правовой анализ)**

Аннотация. В данном исследовании проводится анализ современного государственного управления, с акцентом на президентскую систему. Выбор конкретной системы управления обусловлен совокупностью исторических, культурных и геополитических факторов. Особое внимание уделяется полномочиям президента и их влиянию на функционирование различных ветвей власти. Также рассматриваются преимущества и недостатки обеих систем. В контексте Кыргызстана анализируется роль парламента страны и двойственность конституционных реформ, которая оказывает влияние на демократические институты. Одной из проблем, выявленных в исследовании, является низкая институционализация политических партий, что затрудняет развитие демократии внутри этих организаций. Также обсуждается роль законодательной власти и основные факторы, определяющие ее эффективность. Рассматриваются объективные предпосылки для возврата к президентской форме правления, а также раскрываются основные положения конституционной реформы 2021 года. В рамках анализа изменений в Конституции особое внимание уделяется функциям президента, порядку формирования правительства, анализируются изменения в избирательной системе и структуре парламента, которые были внесены в результате данной реформы. Подчеркивается необходимость учета влияния неформальных институтов и разработки механизмов баланса между президентской властью и многопартийной системой для обеспечения стабильности системы управления.

Ключевые слова: конституционные реформы, система управления, парламентская республика, президентская форма правления, избирательная система, неформальные институты, политическая система.

**EVOLUTION OF THE INSTITUTIONAL STRUCTURE OF THE
KYRGYZ REPUBLIC: FROM A PARLIAMENTARY SYSTEM
TO A PRESIDENTIAL GOVERNANCE MODEL
(constitutional and legal analysis)**

Abstract. This study analyzes contemporary public administration, focusing on the presidential and parliamentary systems. The choice of a particular system of government is determined by a combination of historical, cultural, and geopolitical factors. Particular attention is paid to the powers of the president and their impact on the functioning of the various branches of government. The advantages and disadvantages of both systems are also considered. In the context of Kyrgyzstan, the role of the country's parliament is analyzed, as well as the duality of constitutional reforms, which impacts democratic institutions. One of the problems identified in the study is the low institutionalization of political parties, which hinders the development of democracy within these organizations. The role of the legislative branch and the main factors determining its effectiveness are also discussed. The objective prerequisites for a return to the presidential form of government are considered, and the main provisions of the 2021 constitutional reform are revealed. Within the analysis of amendments to the Constitution, special attention is paid to the functions of the president, the procedure for forming the government, and changes in the electoral system and the structure of parliament that were introduced as a result of this reform are analyzed. The need to consider the influence of informal

institutions and develop mechanisms for balancing presidential power and the multiparty system to ensure the stability of the governance system is emphasized.

Keywords: constitutional reforms, governance system, parliamentary republic, presidential form of government, electoral system, informal institutions, political system.

Современное мировое государственное управление представляет собой сложный процесс координации работы всей политико-правовой системы, в том числе государственного устройства нового Кыргызстана, который прошел путь от попытки создания первой в Центральной Азии парламентской демократии к консолидированной президентской республике, где активность исходит не только от государства, но и от гражданского общества. Поэтому рассматриваемая проблематика является одной из наиболее актуальных и требующих глубокого научного анализа задач в контексте исследования трансформации государственного устройства *нового Кыргызстана*.

В рамках классических теорий управления на глобальном уровне четко разграничиваются политическая и административная сферы. Политическая сфера отвечает за разработку стратегических решений, тогда как административная сфера занимается их реализацией. Эта дихотомия особенно заметна в государствах, где президент не является частью исполнительной власти, но при этом имеет значительное влияние и расширенные полномочия. Усиление президентской власти может способствовать консолидации различных ветвей государственной системы при определенных условиях. Увеличение президентских полномочий приводит к двум основным тенденциям:

- 1) отождествление исполнительной власти с президентом;
- 2) признание его независимости от других ветвей власти.

В юридической науке продолжают дискуссии о сравнительной эффективности президентской и парламентской систем республиканского правления. На наш взгляд, второй подход является более распространенным.

Универсальной модели, подходящей для всех государств, не существует, так как выбор между этими системами определяется множеством факторов, включая историче-

ские, культурные, геополитические и другие аспекты, влияющие на политическое устройство страны. Каждая система имеет свои преимущества и недостатки [1, с. 45]. Так, В. Е. Чиркин указывает на стабильность исполнительной власти как на одно из ключевых преимуществ президентской республики, что редко наблюдается в парламентской системе, где министерские кризисы и смена правительств происходят достаточно часто [2, с. 16].

Вместе с тем высказывается мнение, что президентская система управления может способствовать усилению авторитарных тенденций, особенно в странах с недостаточно развитыми демократическими институтами. В данной форме государственного устройства президент обладает широкими полномочиями, что может привести к концентрации власти в его руках, а это потенциально ослабляет систему сдержек и противовесов и ограничивает политический плюрализм, негативно влияя на устойчивость демократии и эффективность политической системы.

В то же время парламентская система управления, благодаря своей институциональной структуре, демонстрирует меньшую склонность к авторитаризму. Однако она также не лишена рисков. К числу таких рисков относятся увеличение конфликтности между ветвями власти и дисбаланс в их функционировании. В парламентской системе, где механизмы разделения властей более эффективны, также существует вероятность возникновения затяжных политических кризисов и паралича законодательных органов, что может негативно сказаться на стабильности политической системы [3].

Процесс создания первой в Центральной Азии парламентской демократии к консолидированной президентской республике был многоаспектным и во многом решающим. Ниже представлен структурированный конституционно-правовой анализ этой эволюции.

1. Период парламентаризма (Конституция 2010 года).

В апреле 2010 года была принята Конституция Кыргызской Республики, которая установила парламентско-президентскую форму правления. Основная цель этой реформы заключалась в предотвращении концентрации власти в руках одного человека, что должно было способствовать политической стабильности и демократическому развитию страны. Новая система управления включала несколько ключевых аспектов.

Во-первых, Жогорку Кенеш (парламент) стал центральным органом, принимающим политические решения. Он формировал коалицию большинства, определял состав правительства и контролировал его функционирование.

Во-вторых, премьер-министр стал главой исполнительной власти. Президент, сохраняя представительские функции и роль «арбитра», утратил значительную часть управленческих полномочий. Руководство экономикой и государственными институтами перешло к премьер-министру.

Третий важный аспект – укрепление системы сдержек и противовесов. Для предотвращения конфликтов между ветвями

власти были предусмотрены сложные процедуры выражения вотума недоверия правительству и роспуска парламента. Эти меры должны были стимулировать конструктивный политический диалог и обеспечивать баланс между исполнительной и законодательной властью.

2. Предпосылки смены модели (2020–2021 гг.).

Модель 2010 года, несмотря на демократический импульс, столкнулась с серьезными системными вызовами.

Политическая нестабильность проявлялась в частой смене правительств – более десяти кабинетов за десять лет. Безответственность усиливалась из-за размывания ответственности между президентом, премьер-министром и парламентской коалицией, что создавало эффект «коллективной безответственности». Кризис партийного строительства привел к тому, что многие партии стали бизнес-проектами, что стало одной из причин событий октября 2020 года.

3. Президентская модель (Конституция 2021 года)

Принятая на референдуме 11 апреля 2021 года новая Конституция радикально изменила архитектуру власти, вернув страну к жесткой президентской вертикали.

Таблица 1. -- Сравнительный анализ институциональных изменений

Параметр	Модель 2010 года	Модель 2021 года
Глава исполнительной власти	Премьер-министр	Президент
Подчинение Кабинета министров	Жогорку Кенешу	Президенту
Структура парламента	120 депутатов (партийные списки)	90 депутатов (смешанная система)
Новый институт	Отсутствовал	Народный Курултай

Ключевые правовые инновации текущей структуры.

1. В соответствии с действующей Конституцией Кыргызской Республики, Президент является главой государства и возглавляет исполнительную ветвь власти. Должность премьер-министра была упразднена, и вместо нее введен пост Председателя Кабинета

министров, который также выполняет функции руководителя Администрации Президента. Данная реформа устраняет дуализм в системе исполнительной власти, сосредотачивая полномочия в руках одного лица.

2. Введение Народного Курултая. Статья 7 Конституции Кыргызской Республики учреждает Народный Курултай в качестве об-

щественно-представительного органа. Этот институт обладает правом законодательной инициативы и предоставляет рекомендации по различным направлениям общественного развития. Введение Народного Курултая представляет собой попытку интеграции традиционных институтов в современную конституционную систему.

Народный Курултай функционирует как совещательный и наблюдательный орган, вырабатывающий рекомендации по ключевым вопросам социально-экономического развития страны, защиты прав и свобод граждан, развития гражданского общества и решения духовно-идеологических проблем.

3. Ответственность и импичмент. Данная процедура привлечения Президента к ответственности стала юридически более сложной. В то же время Президент получил право назначать и увольнять членов Кабинета министров, руководителей местных администраций и судей, что максимально концентрирует кадровый ресурс в одних руках.

Таким образом, эволюция институциональной структуры Кыргызской Республики отражает поиск баланса между политическим плюрализмом и управленческой эффективностью. Переход к президентской модели 2021 года юридически закрепил принцип персональной ответственности главы государства за положение дел в стране, значительно ограничив при этом контрольные функции законодательной ветви власти.

С точки зрения конституционного права, текущий этап характеризуется децентрализацией влияния партийных групп и усилением исполнительной вертикали власти как инструмента обеспечения государственной стабильности.

При анализе полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики стоит подчеркнуть, что в юридической науке парламенты делятся на три основных типа: с неограниченными, ограниченными и консультативными полномочиями. По мнению экспертов, парламент Кыргызской Республики принадлежит к первому типу законодательных органов [4; 5]. Концепция неограниченных полномочий базируется на принципе верховенства парламента как единственного законодательного института, что соответствует демократическим стандартам. Однако в ре-

альной практике эти принципы сталкиваются с проблемами в эффективном регулировании общественных отношений посредством законодательных актов. В результате возникают механизмы делегированного законодательства и регламентарной власти.

В соответствии статья 74 Конституции Кыргызской Республики 2010 года в редакции Жогорку Кенеш наделен значительными полномочиями, включая назначение референдумов, проведение президентских выборов и внесение изменений в Основной закон [6]. Данная норма невольно отразила двойственность конституционных реформ в стране, которые, с одной стороны, были направлены на демократизацию общественных институтов, а с другой, в конечном итоге – на поддержание элементов авторитаризма и бюрократической системы.

Однако необходимо четко разграничивать парламентаризм от концепции «парламентского правления» до феномена «диктатуры парламента», который в Кыргызской Республике имел тенденцию к усилению вследствие практического отсутствия профессиональных партий, что способствовало эскалации сложной общественно-политической ситуации. При низкой степени институционализации партий и недостаточной транспарентности процедур принятия решений в партийных структурах контроль над политическими процессами в основном осуществлялся партийным руководством. В этом контексте представляется обоснованным мнение Ж.Т. Нурдиновой, которая утверждает, что партийные лидеры обладают эффективным инструментарием влияния на своих однопартийцев. Следовательно, демократические процессы внутри партий могут столкнуться с многочисленными трудностями, и не исключено, что их развитие может следовать сценарию, характерному для советской партийной системы [7, с. 73].

Стабильность и эффективность функционирования политической системы в целом, а также государственного режима, в частности, напрямую зависят от способности к интеграции различных элементов и структур.

К сожалению, как показала практика, в Кыргызской Республике коллегиальная модель руководства, реализуемая через партийные структуры, не полностью со-

ответствовала современным требованиям демократического развития. Отсутствие персональной ответственности за принимаемые решения довольно часто приводило к политическим скандалам и формированию феномена «безответственности» со стороны Жогорку Кенеша, что в свою очередь негативно сказывалось на общей политической стабильности в стране и эффективности государственного управления. Долгие годы депутаты Жогорку Кенеша обладали слабой партийной дисциплиной, лоббизмом личных и семейных интересов, низкой политической культурой и морально-личностными качествами, что часто приводило к внутрипартийной и внутрифракционной вражде, проталкиванию родственников на государственные должности, взаимным оскорблениям и дракам в парламенте. Жогорку Кенеш из 120 депутатов, даже создавая коалицию, не стал коллегиальным органом, а выражал в основном интересы отдельных парламентариев или партий, а не социальных слоев населения [5, с. 92].

В то же время законодательная власть является ключевым звеном в системе сдержек и противовесов, которая обеспечивает баланс и гармонию в функционировании государственных институтов. Вместе с тем эффективность ее деятельности в значительной степени зависит от взаимодействия с другими ветвями власти, что обусловлено несколькими основополагающими факторами. Во-первых, для успешной реализации инициатив по развитию и совершенствованию государственных институтов необходимо достижение консенсуса между всеми ветвями власти, что обусловлено необходимостью применения комплексного подхода к реформированию, учитывающего интересы и позиции всех участников политического процесса. Во-вторых, любые изменения в структуре и функциях институтов, относящихся к определенной ветви власти, должны быть одобрены компетентными органами, независимо от их принадлежности. Этот принцип является ключевым в системе сдержек и противовесов, предотвращая концентрацию власти в одной ветви и обеспечивая баланс между ветвями государственной власти. В-третьих, результаты структурных изменений в государственном аппарате

должны быть не только обоснованы, но и закреплены в нормативно-правовых актах, что обеспечивает легитимность и устойчивость реформ, гарантируя их реализацию в долгосрочной перспективе. В связи с этим можно предположить, что возврат Кыргызстана к президентской форме правления был обусловлен необходимостью более четкой регламентации деятельности всех институтов государственной власти и проведения конституционной реформы, которая была реализована в 2021 году.

В соответствии с новой Конституцией Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года президент выполняет функции главы государства и главы исполнительной ветви власти. Он определяет ключевые направления внутренней и внешней политики страны (статья 66). Президент избирается прямым голосованием на пятилетний срок, при этом одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд (статья 67; ранее предусматривался только один срок). Председатель Кабинета министров также возглавляет Администрацию Президента (статья 89) [8].

Президент назначает председателя и членов Кабинета министров с согласия парламента, который не может быть распущен в ответ на отказ в утверждении кандидатур. Однако глава государства имеет право самостоятельно принимать решение об отставке членов кабинета (статья 70). Президенту возвращено право законодательной инициативы и право вето на принятые парламентом законы, которое может быть преодолено квалифицированным большинством в две трети голосов от общего числа депутатов (статья 87) [8].

Процедура вотума недоверия правительству и отдельным его членам в новой Конституции не предусмотрена, что лишает парламент возможности влиять на отставку правительства. Одновременно и президент лишен права роспуска парламента.

После смены власти в Кыргызской Республике были произведены реформы избирательной системы. В соответствии с Конституционным законом КР от 26 августа 2021 года «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» количество

депутатов парламента сократилось со 120 до 90 человек [9]. Пропорциональная система выборов была заменена на смешанную несвязанную систему. Заградительный барьер для прохождения партий в парламент по пропорциональной системе был увеличен с 3% до 5%, а региональный барьер снижен с 0,7% до 0,5% [9]. Сохранен принцип, предотвращающий монополизацию власти одной партией: политическая партия теперь не может получить более 50% мандатов по пропорциональной системе, что ограничивает ее возможность единоличного контроля над парламентом. Однако доминирующая партия может усилиться за счет включения депутатов, избранных по одномандатным округам, в ее фракцию.

25 сентября 2025 года депутаты Жогорку Кенеша приняли решение о самороспуске. Данное решение было обусловлено намерением провести досрочные выборы, запланированные на ноябрь 2026 года – за два месяца до президентских выборов. Депутаты выразили опасения, что короткий временной промежуток между этими ключевыми политическими событиями может способствовать политической нестабильности. Дополнительным фактором, способствовавшим принятию решения о досрочных выборах, стало изменение избирательного законодательства, инициированное президентом в июне 2025 года [10]. Согласно предыдущим нормам, Жогорку Кенеш состоял из 36 депутатов, избираемых по одномандатным округам, и 54 депутатов, избираемых по партийным спискам. В соответствии с новыми поправками количество одномандатных округов было сокращено до 30, при этом в каждом округе избираются по три депутата, из которых как минимум должна быть одна кандидат-женщина. Отказ от традиционной партийной системы в пользу мажоритарной модели выборов был мотивирован стремлением к борьбе с политической коррупцией, устранением недостатков существующей избирательной системы и повышением уровня доверия граждан к избранным народным представителям.

В соответствии с новой Конституцией в стране официально закреплён новый институт – Народный Курултай – общественно-представительный орган, выполняющий

функцию выработки рекомендаций по вопросам развития общества. Ранее курултай созывались президентами Аскармом Акаевым и Курманбеком Бакиевым. Акаев использовал данный институт для легитимации продления своих полномочий. В 2010 году Бакиев организовал Курултай согласия с целью демонстрации единства народа в поддержке президента. Однако через две недели, под давлением протестных акций, он был вынужден подать в отставку. Алмазбек Атамбаев также предлагал проект создания курултая. В октябре 2020 года Садыр Жапаров выдвинул идею о создании курултая, перед которым президент и парламент должны были бы ежегодно отчитываться. В случае неудовлетворительной оценки их деятельности курултай мог бы инициировать их отставку. Тем не менее в новой Конституции и нормативных актах, регулирующих статус курултая, данная инициатива не нашла своего отражения.

В соответствии с Конституционным законом КР «О Народном Курултае» от 24 июля 2023 года курултай ежегодно анализирует деятельность органов государственной власти и обсуждает вопросы гуманитарно-культурного развития страны. Президент выступает перед Курултаем с посланием, в котором излагает основные направления внутренней и внешней политики. Состав Курултая включает 700 делегата: 660 представителей регионов, 30 делегатов от трудовых мигрантов и 10 представителей религиозных конфессий. Государственные и муниципальные служащие не имеют права участвовать в работе Курултая в качестве делегатов [11].

Одной из функций Курултая является возможность вносить предложения президенту о замене членов Кабинета министров. Однако следует отметить, что решения, принимаемые Курултаем, носят рекомендательный характер и не обладают обязательной юридической силой. Тем не менее Курултай играет важную роль в системе общественного контроля и легитимизации государственной власти.

Таким образом, обобщая проведенный конституционно-правовой анализ, следует констатировать, что трансформация формы правления в Кыргызской Республике представляет собой не просто процесс перерас-

пределения компетенции государственных органов, а глубинное изменение основ конституционного строя. Закрепленная в Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года новая модель организации государственной власти юридически оформила переход к централизации полномочий в рамках исполнительной ветви власти, которую возглавляет Президент.

Наделение главы государства статусом высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики, а также единолично определяющего структуру и состав Кабинета министров, кардинально меняет институциональную природу конституционно-правовой ответственности. Отказ от вотума недоверия правительству со стороны парламента и императивное закрепление персональной ответственности Президента за результаты деятельности исполнительной власти актуализируют проблему поиска новых правовых механизмов обеспечения системы сдержек и противовесов.

Вместе с тем в данном контексте ключевым дискуссионным вопросом отечественной правовой доктрины остается обеспечение подлинного, а не декларативного разделения властей. Жогорку Кенеш, сохраняя статус высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть и контрольные функции, сталкивается с необходимостью адаптации к условиям сокращенного до 90 мандатов депутатского корпуса и смешанной избирательной системы. Риск монополизации власти доминирующей политической партией диктует острую

необходимость обеспечения конституционных гарантий политического многообразия и защиты прав парламентского меньшинства в законотворческом процессе.

Особый научно-практический интерес представляет конституционализация Народного Курултая как общественно-представительного, совещательного и наблюдательного собрания. Институционализация данного органа путем принятия соответствующего конституционного закона является, на наш взгляд, хорошим примером интеграции традиционных институтов в современную систему государственного управления. Однако рекомендательный характер актов Народного Курултая порождает закономерную правовую дискуссию: трансформируется ли данный институт в действенный механизм народного контроля и обеспечения подотчетности государственных органов, или же его статус ограничится формальной легитимацией решений Кабинета министров?

В конечном итоге, основной вектор государственно-правового развития Кыргызской Республики обусловлен способностью политических субъектов обеспечить режим строгой конституционной законности. Главным вызовом предстоящего этапа является недопущение узурпации государственной власти, квалифицируемой Основным законом как особо тяжкое преступление. Обеспечение паритета между сильной президентской властью, гарантирующей суверенитет страны, и дееспособным парламентом, выражающим волеизъявление народа как единственного источника государственной власти, станет абсолютным мерилом жизнеспособности новой конституционной модели.

Использованная литература:

1. Паречина, С. Г. Институт президентства: история и современность / С. Г. Паречина. Минск: Изд-во ИСПИ, 2003. – 163 с.
2. Чиркин В. Е. Президентская власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. 1997. №5 – С. 15-23.
3. Теория государства и права: учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.]; под ред. В. К. Бабаева. – 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2023. – 620 с.
4. Чотаев З.Д. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы / З. Д. Чотаев. Бишкек [б.и.], 2012. – 124 с.
5. Султанбеков К. Ч. Становление и функционирование парламентской формы правления в Кыргызстане / К. Ч. Султанбеков / В кн.: «Политические институты, этнополитическая конфликтология» Разд.: Система ценностей современного общества. – С. 86-95 [Электронный ресурс]. URL: [stanovlenie-i-funktsionirovanie-parlamentskoy-formy-pravleniya-v-kyrgyzstane.pdf](#) (дата обращения 16.03.2026).

6. Конституция Кыргызской Республики Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года (В ред. Закона КР от 28 декабря 2016 года) [Электронный ресурс]. URL: <https://learningpartnership.org/.../resources/...202016-Russian.pdf> (дата обращения 10.03.2026).

7. Нурдинова, Ж. Т. К вопросу о формировании общенациональной идеи – как основы этнической консолидации общества / Ж.Т. Нурдинова // Евразийское научное обозрение. 2019. (56). – С. 72-74.

8. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года. Принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апреля 2021 года [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru.anchor=r3> (дата обращения: 10.03.2026).

9. Конституционный закон КР «О внесении изменений в Конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»» от 26 августа 2021 года [Электронный ресурс]. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112284?cl=ru-ru> (дата обращения: 11.03.2026).

10. Конституционный закон КР «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 9 июня 2025 года [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5533/edition/31411/ru> (дата обращения: 19.03.2026).

11. Конституционный закон КР от 24 июля 2023 года «О Народном курултае» от 24 июля 2023 года [Электронный ресурс]. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/112626/edition/1275854/ru> (дата обращения: 14.03.2026).