

УДК 342.26:342.5(575.2)

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
УСТРОЙСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Э.Н. Рахимбаев

Рассматриваются вопросы и проблемы оптимизации административно-территориального устройства, формирования эффективной системы управления государством, государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: оптимизация; модернизация; административно-территориальное устройство; функции и полномочия; модернизация управления; уровни управления; органы государственного управления; органы местного самоуправления.

**SOME ASPECTS OPTIMIZATION OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVICE
AND MODERNIZATION SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

E.N. Rakimbaev

This work discusses some questions and problems of optimization of the administrative-territorial device, formation of an effective control system of the state, public administration and local government.

Keywords: optimization; modernization; administrative-territorial device; functions and powers; modernization of management; levels of management; agency of State administration; local governments.

В стране в который раз реформируют административно-территориальное устройство и систему управления государством [1–3]. Однако в обществе нет уверенности, что это будет та самая модель, которая позволит совершить рывок в развитии республики и решить многочисленные проблемы, в которых она вязнет все глубже. Как и раньше, мы не видим четкой стратегии и программы реформирования, которым должен был предшествовать тщательный анализ положения дел.

Модернизация означает усовершенствование, улучшение, оптимизацию, обновление объекта, приведение его в соответствие с новыми требованиями, правовыми нормами, показателями качества предоставляемых населению государственных и муниципальных услуг.

Модернизация отношений государственных и муниципальных органов является фактором обеспечения гражданского мира, согласия и сотрудничества властей в центре и на местах. Необходимо перейти на новый уровень осмысления отношений государственных и муниципальных органов.

Сегодня политика государства в отношении органов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих четко не выверена, не понятна. Поставленная задача сокращения штатов на 20–30 % связана со многими факторами: огромное количество функционально дублирующих друг друга органов государственного управления и местного самоуправления на всех уровнях – республиканском, областном, районом и городском, армия чиновников неоправданно велика, бюджет государства не в силах поддерживать в рабочем состоянии такую систему, в которой отсутствует эффективность.

Как уже было отмечено, кардинальными проблемами, стоящими перед государством, являются: оптимизация административно-территориального устройства – переход с четырехуровневого управления на трехуровневое и осуществление четкого разграничения функций и полномочий органов государственного управления и МСУ [1, 4, 5]. Эти две главные проблемы тесно взаимосвязаны, и пока их не решить, в стране ничего и никогда не

изменится, невозможно будет достичь эффективных результатов в ее развитии, совершить рывок и решить многочисленные проблемы, в которых она вязнет все глубже.

Сегодня необходимо осуществить эффективную административно-территориальную реформу: прежде всего, отказаться от советской четырехуровневой системы управления и ввести трехуровневую в соответствии с Конституцией Кыргызстана [6, с. 3], разграничив функции и полномочия каждого органа государственного и муниципального управления.

Реализация Концепции оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016–2020 гг. включает три следующих этапа реформ.

1-й этап – проведение четкого разграничения функций и полномочий сокращения центральных органов государственного управления (2016–2017 гг.):

- поэтапное сокращение количества министерств и других республиканских органов государственного управления (которых насчитывается более 100) до 15–20 за счет проведения четкого разграничения функций и полномочий между министерствами и административными ведомствами, между местными органами государственного управления и органами местного самоуправления (на основе принципа – одна функция + один хозяин + ответственность + необходимое материально-финансовое обеспечение для реализации функций);
- ликвидация областного уровня управления, а также всех областных и региональных (зональных) органов государственного управления (за исключением органов статистики, безопасности, прокуратуры, судов); сохранение на областном уровне института полномочного представителя Правительства КР (на втором этапе реформ упразднение данного института на областном уровне и перевод его на районный уровень), с небольшим мобильным аппаратом, функциями контроля за правами человека и гражданина, соблюдением законодательства КР;
- ликвидация 459 сельских местных кенешей, как формально и недостаточно эффективно осуществляющих свою деятельность. Сохранение функционирования 40 районных кенешей с комитетами, работающими на постоян-

ной основе, и образование их исполнительно-распорядительных органов.

2-й этап – переход на трехуровневое управление и ликвидация лишних органов государственного управления на промежуточном уровне (2017–2018 гг.): ликвидация лишних промежуточных звеньев (посредников) государственного управления в районах республики, которых насчитывается более 2000; образование института полномочного представителя Правительства КР в районах; образование новых, модернизированных районных государственных администраций (РГА) на базе существующих в соответствии с новой структурой, в которые войдут департаменты и отделы, секторы республиканских органов государственного управления (18–20 министерств).

Основные полномочия и функции модернизированных РГА: координирующая территориальная государственная администрация; представитель государства на данной территории; общее представительство Правительства КР, осуществление функций министерств, обеспечение децентрализованного управления министерств; обеспечение выполнения законов и подзаконных актов, контроль; реализация государственных функций и полномочий, государственных программ и проектов, экономического развития; привлечение инвестиций; решение кадровых, организационных и других вопросов в соответствии с функциями и полномочиями; обеспечение защиты прав и свобод граждан; выдача соответствующих документов.

3-й этап – укрупнение районов (2019–2020 гг.): сокращение количества районных государственных администраций, районных кенешей и их исполнительно-распорядительных органов с 40 до 20 экономических округов (аймаков), принятие мер по обеспечению их эффективной деятельности.

Цель создания 20 экономических округов – социально-экономическое развитие территории, снижение издержек бизнеса, возникающих в связи с государственным регулированием экономики, повышение эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. Для достижения цели необходимо реализовать практические меры, подкрепленные материально-техническими и финансовыми ресурсами, конкретизация их функций, полномочий и задач.

Основными функциями деятельности новых экономических округов:

- социальные – создание наилучших условий для жизнедеятельности членов местных сообществ;

- организационные – разработка и выполнение проектов и программ социально-экономического развития;
- налоговое администрирование;
- создание рыночной сети в целях развития различных отраслей экономики;
- организация и выдача кредитов для развития бизнеса членами местных сообществ и другие. Предварительно предлагается создание следующих экономических округов:

- *гг. Бишкек и Ош, Баткенская и Таласская области* образуют каждый по экономическому округу;
- АТбашинский, Акталинский и Нарынский районы образуют *Нарынский экономический округ*;
- на базе Кочкорского, Джумгалского районов Нарынской области, а также Тюпского, Иссык-Кульского районов и г. Балыкчи Иссык-Кульской области будет образован *Прииссык-кульский экономический округ*;
- Аксуйский, Джеты-Огузский и Тонский районы войдут в *Каракольский экономический округ*.

В Чуйской области:

- *Токмокский (Восточно-Чуйский) экономический округ* включит в себя г. Токмок, Кеминский, Чуйский, Иссык-Атинский и Аламудунский районы;
- *Карабалтинский (Западно-Чуйский) экономический округ* – гг. Карабалта, Шопоков, а также Джаилский, Московский, Панфиловский и Сокулукский районы.

В Ошской области:

- *Ноокат-Араванский экономический округ* – Ноокатский и Араванский районы;
- *Карасуйский экономический округ* – г. Карасу, Карасуйский район;
- *Узгенский экономический округ* – г. Узген, Узгенский, Каракульджинский районы;
- *Алайский экономический округ* – с. Гульчо, Алайский район.

В Джалал-Абадской области:

- *Джалал-Абадский экономический округ* – гг. Джалал-Абад, Кокжангак и Сузакский район;
- *Аксыйский экономический округ* – г. Ташкент, Аксыйский и Алабукинский районы;
- *Ноокенский экономический округ* – г. Майлуусу, Ноокенский и Базаркоргонский районы;
- *Токтогульский экономический округ* – г. Каракуль и Токтогульский район.

Придать особый статус следующим районам: *Чаткальскому, Тогоуз-Тороускому и Чон-Алайскому* и образовать на их базе соответствующие

экономические округа. Итого 20 экономических округов.

Следует еще раз подчеркнуть, что реализация Концепции и Государственной программы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016–2020 гг. возможна только при наличии политической воли высших должностных лиц государства (президента, Жогорку Кенеша, Правительства КР).

В Конституции Кыргызской Республики установлено, что “местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления. Финансирование местного самоуправления обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета [6, с. 110].

Как было отмечено ранее, в 25 городах республики необходимо сохранить существующую систему местного самоуправления: в каждом городе один представительный и один исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления.

Основная проблема системы местного управления заключается в фактическом отсутствии какого-либо органа государственного или муниципального управления в 1352 селах. В этой связи следует образовать в них орган управления – сельский муниципалитет (айылдык башкаруу).

Практика показала, что необходимо: оптимизировать систему органов местного самоуправления на уровне сел; образовать в каждом сельском населенном пункте исполнительный орган местного самоуправления; обеспечить надлежащее финансовое, материально-техническое, организационное и нормативно-правовое и кадровое сопровождение.

Предлагается образовать 40 районных кенешей и их мобильные исполнительно-распорядительные органы (исполнительные комитеты районных кенешей), которые будут координировать деятельность 1811 сельских муниципалитетов, оказывать им помощь в осуществлении эффективной деятельности, защищать интересы населения

сел и городов, рассматривать и утверждать местные бюджеты городских и сельских муниципалитетов и т. д. в соответствии с установленными законами нормами.

При этом необходимо законодательно установить нормы, в соответствии с которыми председатель районного кенеша, председатели постоянных комитетов и комиссий должны будут осуществлять свою деятельность на постоянной и оплачиваемой основе. Депутаты же районного кенеша будут получать стипендии за участие в работе его заседаний (сессий).

Сельский муниципалитет (айылдык башкаруу) – это базовая единица МСУ, исполнительный орган МСУ, который будет состоять из муниципальных служащих, членов Правления и Ревизионной комиссии. Сельский муниципалитет будет иметь внутреннее разделение функций и обязанностей, посредством которых жители села во взаимодействии будут осуществлять свое конституционное право на МСУ, принимать решения, обеспечивать их выполнение, осуществлять контроль, отчетываться перед населением. Сельский муниципалитет – это юридическое лицо, которое будет иметь свое имущество, право представлять свои интересы в суде; заключать контракты, договоры и соглашения в рамках своей компетенции, установленной законом. Сельский муниципалитет будет иметь бюджетную автономию, собственные источники доходов, автономию в осуществлении расходов. Минимальный размер единицы сельского муниципалитета – наличие, как минимум, 200 (300) жителей в селе (населенном пункте).

В каждом селе создать сельские муниципалитеты, со штатами 3, 5, 7 сотрудников (в зависимости от средств и местных условий) за счет перераспределения средств от упраздненных более 2000 государственных органов промежуточных (областного и районного) уровней управления, а также в городах.

В каждый сельский муниципалитет передать соответствующие штатные единицы (например, глава муниципалитета (староста села), бухгалтер, налоговый инспектор, ветеринар, специалист по земельным вопросам). Таким образом, во всех сельских населенных пунктах республики будут функционировать исполнительные органы МСУ, а население этих сел реально будет вовлечено в систему управления.

Реализация процесса формирования эффективной системы органов местного самоуправления также включает в себя три этапа.

1-й этап – тщательное исследование системы МСУ (2016 г.):

- проведение детального исследования, изучения, анализа городских и сельских населенных пунктов, существующей системы органов МСУ, функций и полномочий, их материально-технического и финансово-экономического состояния, организационно-правового, кадрового обеспечения и т.д.

2-й этап – образование сельских муниципалитетов (2017–2018 гг.):

- в каждом селе образовать сельские муниципалитеты (всего 1811), которые на основе конституционного права будут реально осуществлять МСУ. Единица сельского муниципалитета должна включать в себя два элемента: территорию и орган власти, т. е. сельский муниципалитет, который осуществляет самоуправление через народ и для народа, проживающего на данной территории. Сельский муниципалитет будет являться низовой базовой единицей МСУ;
- как было отмечено ранее, необходимо упразднить 459 сельских кенешей и сформировать в каждом районе 40 районных кенешей (председатели постоянных комиссий будут работать на оплачиваемой, постоянной основе) и обеспечить их мобильными аппаратами – исполнительными органами (4), которые, как ранее отмечалось, будут координировать деятельность 1811 сельских муниципалитетов и защищать интересы населения сел, рассматривать и утверждать местные бюджеты, программы, проекты, планы и т. д. сельских муниципалитетов;
- необходимо предоставить право районным кенешам самостоятельно формировать штатное расписание сельских муниципалитетов и мэрий городов. Предоставить местным кенешам право устанавливать местные сборы и налоги. Процесс создания сельских муниципалитетов включает в себя следующие этапы:

1. Проведение ориентировочных встреч с руководством местных государственных администраций, органов МСУ и проведение сходов граждан сел по вопросам создания сельских муниципалитетов, обсуждения организационно-правовых, финансово-экономических, кадровых и других вопросов, в том числе по принятию Устава и его регистрации в органах юстиции.

2. Осуществить обучение, повышение потенциала членов Правления и сотрудников сельских муниципалитетов по всем вопросам организации эффективной деятельности сельских муниципалитетов.

3. Осуществление совместных действий, направленных на развитие сел и муниципалитетов; составление паспортов сел: финансовый потенциал, потенциал местной экономики, рынок труда, человеческий капитал, социальная сплоченность, качественное управление; разработка, обсуждение и принятие на сходе граждан планов работы, проектов социальной мобилизации, программ развития и т. д.

3-й этап – укрупнение районов (2019–2020 гг.):

- разработать и представить на рассмотрение Жогорку Кенеша КР проект закона “Об экономических округах в Кыргызской Республике” (2018–2019 гг.);
- образовать экономические округа в Кыргызской Республике” (2018–2019 гг.);
- принять меры по обеспечению эффективной деятельности районных кенешей и их исполнительных органов.

Таким образом, на наш взгляд, должна выглядеть Концепция оптимизации АТУ и модернизации системы государственного и муниципального управления в Кыргызстане.

Литература

1. Указ Президента Кыргызской Республики “О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»” от 17 декабря 2002 года № 381.
2. Указ Президента КР “О концептуальных подходах к реорганизации административно-территориального устройства в Кыргызской Республике” от 4 июня 2007 года № 333.
3. Постановление Правительства КР “О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики” от 11 марта 2009 года № 171 и Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике (2012 г., 2013 г.).
4. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы системы народовластия в зарубежных странах и Кыргызской Республике / Э.Н. Рахимбаев. Бишкек: ИД “Салам”, 2008. 292 с.
5. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые проблемы системы народовластия / Э.Н. Рахимбаев. Бишкек: ИД “Салам”, 2011. 327 с.
6. Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики, г. Бишкек, 27 июня 2010 г.