

УДК 342.31 (575.2) (04)

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

**Э.Н. Рахимбаев** – докторант, канд. пед. наук, доцент

Рассматриваются концептуальные основы оптимизации системы народовластия в Кыргызской Республике, эффективной системе государственной власти, государственного управления и местного самоуправления, модели 3-уровневого управления в республике.

**Ключевые слова:** народовластие; эффективная система государственной власти; добросовестное государственное управление и местное самоуправление.

В целях создания адекватной, эффективной и стабильной Конституции Кыргызской Республики – документа на все времена (образец – Конституция США), необходимо образовать Государственную комиссию и экспертную группу с тем, чтобы они в течение 1–2 лет разработали оптимальный вариант проекта Основного закона, вынесли на всенародное обсуждение и приняли Конституцию на заседании обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (в новой редакции Основного Закона будет предусмотрен двухпалатный парламент).

При этом, предусмотреть закрепление в проекте новой редакции Конституции КР следующих норм, которые будут обеспечивать создание адекватной, эффективной, демократической системы народовластия: обеспечение стабильности Конституции и законов; наличие эффективной демократической системы народовластия: создание оптимальных основ конституционного строя и формы правления; организация и проведение эффективных выборов и референдумов; установление демократических политических прав и свобод граждан; создание оптимальной системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти, органами государственного управления, органами государственного управления и органами местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления; проведение опти-

мальной административно-территориальной реформы и устройства, переход на трехуровневую систему государственного управления и местного самоуправления; установление эффективных межбюджетных отношений; формирование компетентных управленцев XXI в.; закрепление в Конституции КР Реестра высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики (депутатов всех уровней, членов правительства, в том числе министров, а также акимов районов и др.), а также реальной и эффективной конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, их руководящих должностных лиц; установление трехуровневого управления в республике; Президент Кыргызской Республики – глава Правительства Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – двухпалатный, состоящий из Собрания народных представителей и Законодательного собрания; Правительство Кыргызской Республики имеет в структуре не более 14 республиканских органов – министерств (без государственных комитетов и агентств, комиссий и т.д.); закрепление реальной и эффективной конституционно-правовой ответственности высших органов государственной власти, органов государственного управления и органов местного самоуправления, высших должностных лиц Кыргызской Республики.

Необходимо в Конституции Кыргызской Республики установить норму, в соответствии с которой Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

будет состоять из двух палат: Собрания народных представителей и Законодательного собрания.

Собрание народных представителей (СНП), будут составлять председатели сельских, поселковых и городских местных кенешей Кыргызской Республики (после укрупнения, сокращения количества местных кенешей и аильных округов), работающих сессионно (с выплатой командировочных расходов и сессионных стипендий) и представляющих интересы регионов республики. Порядок выборов председателей сельских, поселковых и городских местных кенешей определяется законом. 10 депутатов Собрания народных представителей избираются на первом заседании Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, сроком на 4 года, в целях обеспечения представительства в Собрании народных представителей национально-культурных интересов общества. Альтернативный вариант: Собрание народных представителей образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по 2 человека от каждого района (20 районов), по одному человеку от каждого города, избираемых сроком на 4 года. Итого 65 человек. При любых вариантах на постоянной основе должны работать председатель СНП, его заместитель, председатели комитетов (не более 7 комитетов), мобильная экспертная группа (по 2–3 эксперта на комитет).

Законодательное собрание Жогорку Кенеша состоит из 75 депутатов, избираемых сроком на 5 лет, в порядке, установленном конституционным законом.

К исключительному ведению Собрания народных представителей следует отнести рассмотрение проектов законов и планов социально-экономического развития регионов. К исключительному ведению Законодательного собрания Жогорку Кенеша следует отнести подготовку, рассмотрение законопроектов и принятие законов. Избрание и освобождение высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики будут осуществлять на совместных заседаниях палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Реестр и порядок выборов высших государственных должностных лиц Кыргызской Республики определяется конституционным законом.

В новой редакции Конституции Кыргызской Республики необходимо системно изложить оптимальные конституционные основы избрания, статуса и полномочий депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ограничения, конституционно-правовую ответственность де-

путатов, структуру Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Установить в Конституции Кыргызской Республики нормы, в соответствии с принципом разделения власти, которые обеспечат исполнительную государственную ветвь власти самостоятельность и независимость от других ветвей государственной власти в той же мере, что и две другие ветви государственной власти – законодательная и судебная. Установить законодательными нормами полномочия органов исполнительной государственной власти, присущие только ей, с тем, чтобы ни один орган не имел права вторгаться в их компетенцию, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией.

Для нашей маленькой республики, с населением 5,2 млн. чел., достаточно не более 14 министерств, т.е. республиканских органов государственного управления; на промежуточном уровне – не более 20 районов.

В этой связи следует сократить количество органов исполнительной государственной власти, в первую очередь, упразднить 73 республиканских органа исполнительной государственной ветви власти, оставить не более 14 республиканских органов государственного управления – министерств (без комитетов, агентств, комиссий и др.). Укрупнить районы, с 40 до 20 районов республиканского подчинения, соответственно останется всего 20 местных государственных администраций республиканского подчинения, в составе которых будут находиться отделы или департаменты 14 министерств. Существующие сегодня более 1600 районных органов государственного управления будут упразднены, а их средства перераспределены в органы МСУ.

Установить в проекте новой редакции Конституции Кыргызской Республики нормы, позволяющие исполнительной государственной власти Кыргызской Республики стать самой мобильной частью государственного аппарата Кыргызстана, упразднить областные органы государственного управления, закрепить нормы, регулирующие вопросы управления, систему органов государственного управления и местного самоуправления, с закреплением конкретных функций и полномочий, а также установить оптимальное административно-территориальное устройство Кыргызстана.

Необходимо конституционно определить Реестр высших государственных должностей Кыргызской Республики, создать эффективную систему выборов, назначения на высшие государственные должности Кыргызской Республики,

Модель трехуровневой системы управления в республике

| Уровень управления                   | Государственное Управление                                                                                                                                               | ОМСУ                                                                                   |                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      |                                                                                                                                                                          | представительные органы                                                                | исполнительно-распорядительные органы                                                                                                              |
| I Республиканский                    | Правительство КР, Всего республиканских органов – не более 14 (только министерства, без комитетов, агентств и т.д.).                                                     |                                                                                        |                                                                                                                                                    |
| II Районный                          | Укрупнить и вместо 40 районов оставить всего 20 районов республиканского подчинения; соответственно 20 местных государственных администраций республиканского подчинения |                                                                                        |                                                                                                                                                    |
| III Первичный (город, село, поселок) |                                                                                                                                                                          | 25 городских кенешей<br><br>Всего образовать 75 окружных сельских и поселковых кенешей | 25 мэрий, городских управ<br><br>220 айылных округов – айыл окмоту. Образовать 1811 сельских муниципалитетов, во главе со старостами сел, поселков |

четко установить их конституционно-правовую ответственность на всех уровнях управления, перейти на трехуровневую систему управления, сократить дублирующие органы государственного управления и местного самоуправления (см. таблицу).

Выборы акима – главы местной государственной администрации района – должны проходить на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, сроком на 4 года (как и депутатов местных кенешей, глав айыл окмоту).

Политические права и свободы граждан в проекте Основного закона систематизировать и сгруппировать по направлениям: право граждан на участие в управлении делами государства; свобода печати и информации; право граждан избирать и быть избранными; право граждан на законодательную инициативу (народная инициатива); право граждан на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам; право на равный доступ граждан к государственной и муниципальной службе; право граждан на объединение, политические партии; право граждан на мирные собрания и публичные манифестации; право граждан с требованием опровержения и изъятия ложных сведений о себе и членах семьи, а также на возмещение материального и морального ущерба, причиненного сбором, хранением

и распространением ложной информации; право граждан на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе, не являющимися государственной тайной, или иной конфиденциальной информацией, защищаемой законом; право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями государственных органов, органов местного самоуправления и их должностными лицами при исполнении служебных обязанностей; право граждан на обращение в суд.

В проекте новой редакции Конституции Кыргызской Республики закрепить четкое разграничение функций и полномочий внутри органов государственного управления, между органами государственного управления и местного самоуправления.

В 25 городах республики упразднить городские органы государственного управления (кроме органов статистики, обороны и безопасности, прокуратуры, судебных органов), сохранить систему местного самоуправления – в каждом городе один представительный и один исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Укрупнить айылные округа (айыл окмоту) с 459 до 220, они будут координировать деятельность 1811 сельских муниципалитетов, которые будут созданы в каждом селе

и поселке. Таким образом, все население сел и поселков (100 %) будут вовлечены в систему управления, и наконец-то будет образован орган управления, доступный для каждого сельчанина, система управления дойдет и будет присутствовать в каждом селе. Сельские и поселковые местные кенешы укрупнить до 75, они будут защищать интересы сел и поселков, рассматривать и утверждать местные бюджеты айылных округов (айыл окмоту). Предоставить местным кенешам право самостоятельно формировать штатное расписание айыл окмоту, а также устанавливать местные сборы и налоги. Предусмотреть выделение айыл окмоту штатной единицы юриста.

Законом “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” от 29 мая 2008 г., определено, что местное самоуправление осуществляется на территории айылного округа, поселка и города, также определены различные виды территориального общественного самоуправления, формируемые самим населением (ст. 5). В этой связи мы предлагаем в каждом селе и поселке во главе *старост сел создать сельские и поселковые муниципалитеты (Конторы)*, со штатами 3–5–10 сотрудников

(в зависимости от средств, местных данных и условий) за счет перераспределения средств от упраздненных более 2500 государственных органов и органов местного самоуправления промежуточного, первичного и городского уровней управления. В каждый сельский муниципалитет айыл окмоту передадут соответствующие штатные единицы, в первую очередь: старосты села, бухгалтера, налогового инспектора, ветеринара, специалиста по земельным вопросам.

Одна из главных задач системы народовластия – все расходы органов государственного управления, которые тратятся на содержание более чем 2500 органов государственного управления, находящихся на промежуточном уровне управления (область, район, а также в городах), направить в села и поселки на их развитие. Вместо двух образовать один промежуточный уровень. Необходимо в срочном порядке ввести трехуровневое управление, четко разграничить функции и полномочия органов государственного управления и ОМСУ на всех уровнях.

Практика показала – эффективное социально-экономическое развитие страны, в первую очередь, зависит от системы народовластия и управления (государственного менеджмента).