

ФАКТОРЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

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

Рассматриваются факторы и пути развития системы народовластия в Кыргызской Республике, административно-территориальное устройство эффективной системы государственной власти, государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: народовластие; выборы, назначение высших государственных должностных лиц; эффективная система государственной власти; принцип разделения власти.

Основными факторами развития системы народовластия в Кыргызстане являются: стабильность Конституции и законов; эффективная, демократическая система народовла-

ствия: оптимальные основы конституционного строя и формы правления; эффективные выборы и референдумы; демократические политические права и свободы граждан; оптимальная организация системы государственной власти, системы государственных органов и органов местного самоуправления; четко разграниченные функции и полномочия между президентом и органами государственной власти; между органами государственной власти, и государственного управления, государственного управления и местного самоуправления; эффективная система государственного управления и местного самоуправления, оптимальное административно-территориальное устройство, трехуровневая система государственного управления и местного самоуправления; эффективные межбюджетные отношения; компетентные кадры менеджеров-управленцев XXI в.; реальная и эффективная конституционно-правовая ответственность высших органов государственной власти, органов государственного управления и местного самоуправления, их руководящих должностных лиц.

Фактор (лат. *factor* – делающий, производящий) – движущая сила, причина какого-либо процесса, явления; существенное обстоятельство в каком-либо процессе, явлении¹.

Одним из важных факторов развития системы народовластия является стабильность Конституции Кыргызской Республики, но анализ показывает, что это не так. За 18 лет конституционного развития было принято 8 новых редакций Основного Закона. Первая Конституция суверенного Кыргызстана была принята 5 мая 1993 года. Затем были новые редакции в 1994, 1996, 1998, 2003, в ноябре 2006, январе 2007 и, наконец, 23 октября 2007 года. При этом основы конституционного строя, система народовластия, установленная в новых редакциях Конституции Кыргызской Республики, постоянно менялись. Система народовластия, политические права и свободы граждан, выборы депутатов, формирование Правительства, назначение, отставка, отстранение от должности членов Правительства, конституционно-правовая ответственность избираемых и назначаемых высших должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления соответственно также часто менялись. При такой нестабильности Конституции Кыргызской Республики, основ конституционного строя, частой сменяемости структуры Пра-

вительства и высших должностных лиц исполнительной государственной власти, отсутствии эффективной конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц невозможно обеспечить эффективное политическое, социально-экономическое развитие государства.

Важным фактором стабильности Конституции являются наличие эффективных политических партий и объединений, политических прав и свобод граждан, установленных на основе международных стандартов, без каких-либо неоправданных ограничений и ущемлений, в том числе права на проведение мирных митингов, шествий, демонстраций и пикетов. Анализ политических прав и свобод граждан показал, прежде всего, бессистемное изложение их в Конституции Кыргызской Республики. Политические права и свободы граждан установлены в разных разделах и статьях, не сгруппированы и не систематизированы. В принимаемых в последние годы нормативных правовых актах наблюдается отход от демократических принципов осуществления политических прав и свобод граждан, заметно снизилась их активность и т.д.

Практика показала, что на протяжении ряда лет наблюдается тенденция к снижению политической активности электората, который фактически перестал участвовать в решении важнейших вопросов государственной и местной жизни Кыргызстана, в том числе посредством выборов и референдумов.

В республике на протяжении 19 лет существует не оправдавшая себя и не работающая в новых рыночных условиях «советская» система четырехуровневого государственного управления и местного самоуправления. До сих пор функционирует неоправданно большое количество органов государственного управления и местного самоуправления как на республиканском, так и на промежуточном – областном, районном и на городском уровнях управления.

Частичные структурные преобразования уже были проведены в 2005–2008 годах в рамках Указа Президента Кыргызской Республики “Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики”².

В соответствии с действующим Указом Президента Кыргызской Республики от 17 декабря

¹ Современный словарь иностранных слов. – М.: Рус. яз., 1993. – С. 635.

² Указ Президента Кыргызской Республики “Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики” от 30 ноября 2005 года.

2002 г. № 381 “О Национальной стратегии “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года”” была установлена необходимость осуществления перехода с четырехуровневого управления на трехуровневое с 2003 г., что не выполнено до сих пор. Более того, в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики “О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике”¹ (который противоречит Указу Президента от 17 декабря 2002 г.) лишь только на III этапе – в 2011 г. намечено осуществить реорганизацию уровней управления с переходом от четырех- к трехуровневой системе управления на основе перераспределения задач и функций.

В Конституции Кыргызской Республики не прописаны соответствующие нормы, регулирующие вопросы организации государственного управления. Следует отметить, что в настоящее время при существующей системе государственного управления и местного самоуправления произошла социальная изоляция населения за счет неправильной организации системы управления. Предварительный анализ показал, что в 1811 селах и поселках нет органов государственного управления, в 1351 селе нет органов местного самоуправления. Таким образом, более 80% населения сел и поселков исключены из системы государственного управления и местного самоуправления, находятся на протяжении 19 лет вне системы менеджмента республики. Поскольку народ оказался за пределами системы управления Кыргызстана именно народ является единственным источником государственной власти), отсюда все негативы в селах, поселках и городах республики: утеря национальных традиций, культурно-духовных ценностей, бескультурье, пьянство, проституция, воровство, миграция, религиозный экстремизм и т.д. В то же время на промежуточном уровне – областном и районном, где ничего не производится и не существует, кроме названий, сегодня паразитируют более 2500 органов государственного управления и местного самоуправления. При существующей системе управления произошла искусственная автономия органов местного самоуправления,

¹ Указ Президента Кыргызской Республики “О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике” от 4 июля 2007 года № 333.

особенно айыл окмоту от органов государственного управления.

Так, предварительный анализ показал, что в среднем в каждой области республики около 15 районных органов государственного управления. Таким образом, в 7 областях республики более 100 областных, межзональных и других органов государственного управления. В каждом районе республики около 40 районных органов государственного управления. Таким образом, в 40 районах республики на промежуточном уровне управления функционируют более 1600 местных органов государственного управления, а также 40 районных местных кенешей. На уровне управления сел, поселков и городов 459 исполнительно-распорядительных органов, 459 представительных органов местного самоуправления.

В 25 городах республики 25 городских местных кенешей и 25 мэрий, городских управ, а также в каждом городе работают в среднем более 25 городских органов государственного управления. Таким образом, в 25 городах республики более 670 городских органов государственного управления (дублирующих городские органы местного самоуправления), несмотря на то, что в городах не должно быть городских органов государственного управления (кроме силовых, судебных и статистических). В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. последние населенные пункты республики – города областного значения – были переведены также на принципы местного самоуправления.

На сельском и поселковом уровнях управления 459 сельских и поселковых местных кенешей, 459 айыл окмоту, а также более 1200 старост сел.

Указанные органы государственного управления, в том числе и министерства, все еще не достаточно эффективно осуществляют свою деятельность, тем более, что областной и районные уровни управления дублируют друг друга (фактически областной уровень управления является посредником, т.е. еще одним госорганом статистики). Показательный пример. За последние три года правительство шесть раз рассматривало и возвращало на доработку Национальную энергетическую программу республики (НЭП) на ближайшие годы и Стратегию развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК) до 2025 года².

В Законе Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республи-

² Мешкова Е. НЭП, тарифы и хвосты // МСН. № 12. – 2008. – 19 февраля.

ки на 2009 год и прогнозе на 2010–2011 годы” утвержден республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2009 год по доходам в сумме 44616805,7 тыс. сомов и расходам в сумме 48105805,7 тыс. сомов (включая грантовые средства в рамках бюджета развития в сумме 3432707,7 тыс. сомов)¹.

На расходы государственного аппарата Кыргызской Республики в 2008 г. было потрачено более 44% средств государственного бюджета Кыргызстана.

В приложении №2 к указанному закону представлена ведомственная классификация Республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2009 г., в которую входят 73 органа исполнительной государственной власти республиканского уровня управления.

Органы исполнительной государственной власти Кыргызской Республики должны быть самой мобильной частью государственного аппарата Кыргызстана. Однако они чаще других претерпевают изменения и реформы. Самые сложные вопросы и проблемы управления приходится на систему органов исполнительной государственной ветви власти и органы местного самоуправления республики.

Исполнительная государственная власть в Кыргызстане – Правительство Кыргызской Республики является самым зависимым, самым сложным, самым уязвимым высшим органом государственной власти, государственного управления и административной деятельности в республике. Только в период с 1990 по 2008 годы в Кыргызстане на посту главы исполнительной власти сменилось 15 Премьер-министров Кыргызской Республики, еще больше Вице-премьер-министров и членов Правительства Кыргызской Республики, не говоря об Аппарате Правительства. Конституционно-правовые основы формирования Правительства, структуры, статус, полномочия, конституционно-правовая ответственность Правительства и членов Правительства Кыргызской Республики часто менялись. Практически невозможно было при такой ситуации и полномочиях обеспечить эффективную деятельность исполнительной ветви государственной власти и подчиненных ей органов государственного управления. Нагляд-

¹ Закон Кыргызской Республики “О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2009 год и прогнозе на 2010–2011 годы” от 21 января 2009 года № 12. – Бишкек: ИЦ “Токтом”: Приложения №№ 2–1, 3, 4.

ным примером служит недостаточно позитивное социально-экономическое развитие республики. Необходимо в самые короткие сроки решить данные проблемы.

Огромное количество органов государственного управления и местного самоуправления: более 70 республиканских органов государственного управления; более 2500 областных, районных и городских органов государственного управления на промежуточном уровне легли непомерным бременем на государственный бюджет Кыргызстана. Так, расходы на содержание государственного аппарата в 2008 году составили 44 % государственного бюджета, что в свою очередь является экстраординарным.

В результате частой сменяемости Конституции, а значит, и системы народовластия, непомерно разбухшего государственного аппарата и неэффективной системы государственного управления и местного самоуправления социально-экономическое положение республики до сих пор находится в сложном положении, несмотря на то, что республика богата ресурсами и кадровым потенциалом.

В этой связи, следует четко закрепить в Основном Законе правовые основы организации народовластия в Кыргызской Республике, а также *реально использовать* принцип разделения власти. Необходимо установить нормы, которые будут предусматривать:

↳ четкое разделение функций и полномочий между президентом и органами государственной власти;

↳ не дублирующее разграничение функций и полномочий между органами государственного управления, органами государственного управления и органами местного самоуправления, а также высших государственных должностных лиц, их эффективную конституционно-правовую ответственность;

↳ осуществление эффективной, оптимальной административно-территориальной реформы, немедленный переход с четырехуровневого управления на трехуровневое;

↳ распределение функций обеспечивающих гармоничное управление государственными и местными делами между различными государственными органами таким образом, чтобы было составлено необходимое единство взаимосвязанного комплекса;

↳ ограничение власти каждого органа путем выделения для него определенной, конкретной сферы деятельности;

↳ предоставление возможности органам противопоставить свою точку зрения, воспрепятствовать приведению в исполнение решения другого органа без права замены его своим решением, предусматривающую систему сдержек и противовесов, направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода или ведомственный патриотизм;

↳ установление четких бюджетных полномочий для органов государственного управления и органов местного самоуправления каждого уровня управления и обеспечение эффективных межбюджетных отношений между органами государственной власти, органами государственного управления и органами местного самоуправления;

↳ повышение эффективности всего механизма государственного управления и местного самоуправления.

Необходимо разработать государственную концепцию развития системы народовластия Кыргызстана до 2030 г., в которой будут определены перспективы развития институтов системы народовластия, формы правления государства, институт президентуры, система государственной власти, уровни управления, система государственного управления и местного самоуправления, их функции и полномочия, административно-территориальное устройство, политические права и свободы граждан, их конституционно-правовая ответственность и т.д.