

*Мамбеткулов А.Ш.*

**ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО АНАЛИЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*A.Sh. Mambetkulov*

**PROSPECTS OF LEGAL ANALYSIS OF EXECUTIVE POWER  
REPORT REPUBLIC**

УДК: 342.518 + 34.071.2

*В проведенном исследовании подчеркивается важность теоретико-праового анализа организации и деятельности органов исполнительной власти в Кыргызской Республике. В частности, в рамках такого анализа, особое внимание предлагается уделить программно-целевому принципу формирования и деятельности органов исполнительной власти. Тщательный анализ, по мнению автора, должен включать также качественную оценку компетенции государственного органа как основного критерия децентрализации (деконцентрации) государственных функций.*

*In the current study highlights the importance of theoretical analysis praovogo organization and activities of the executive power in the Kyrgyz Republic. In particular, in the framework of this analysis, special attention is given to proposed program-target principle of formation and activities of the executive power. A careful analysis of the author's opinion, should also include a qualitative assessment of the competence of the public authority as the main criterion of decentralization (deconcentration) of state functions.*

В Комплексной основе развития Кыргызской Республики до 2010 года (КОР) [1] было отмечено, что в процессе децентрализации и реорганизации исполнительной власти, все органы исполнительной власти концентрируют свои усилия на осуществлении следующих функций:

- обеспечение обороноспособности и национальной безопасности государства;
- формирование современной и эффективной нормативно-правовой базы;
- обеспечение политической стабильности и защиты;
- обеспечение правопорядка, защиты гражданских прав и частной собственности;
- обеспечение макроэкономической стабильности;
- создание эффективных систем здравоохранения и образования;
- оказание поддержки незащищенным и уязвимым слоям населения;
- развитие рыночных институтов и инфраструктуры реального сектора;
- защита окружающей среды (п. 4.1.3.).

Обязанности по осуществлению не предусмотренных выше функций, а также функции оказания услуг центральными органами государственного управления будут передаваться на более низкий уровень, либо в частный сектор. При этом функции координации, надзора и мониторинга будут отделены

от функций обеспечения услуг, с целью исключения конфликтов интересов и основы для коррупции.

В целом, за центральными органами управления КОР сохраняла такие политические функции, как:

- стратегическое планирование;
- подготовка законов, разработка правил и норм;
- анализ и оценка отраслевой политики и прогнозирование.

Выполнение этих функций требуют специальной подготовки и обычно возлагается на министерства и другие центральные органы исполнительной власти.

Для выполнения поставленной задачи в КОР планировался тщательный функциональный анализ с открытым обсуждением распределения полномочий и имеющихся ресурсов между центральными министерствами и ведомствами и территориальными органами государственного и местного самоуправления. На основе проведенного анализа должно было быть изменено количество государственных органов и сокращена численность работающих в них сотрудников до размеров, необходимых для выполнения ими закрепленных управленческих функций.

Данный анализ проводился в обеспечении необходимой основы децентрализации и внесения изменений в соответствующее законодательство и порядков финансирования управленческой деятельности.

С проведением указанного функционального анализа КОР связывала:

- разработку механизма разграничения полномочий и функций между центральными, территориальными органами и органами местного самоуправления;
- разработку механизма сбора доходов и распределения расходов республиканского и местных бюджетов, установления и сбора местных налогов, с учетом перераспределения функций и полномочий;
- реализацию механизма прямой и обратной связи между государственными органами и обществом по вопросам осуществления ими управленческих функций.

Не определяя специфику передачи полномочий отраслевыми министерствами и ведомствами территориальным органам управления и местным органам самоуправления, КОР акцентировала тот фактор, что процесс такой передачи должен включать устранение дублирующих структур, полномочий и функций органов государственной власти. Одним из главных механизмов эффективности процессов децентрализации КОР назвала готовность населения нести от-

ветственность и рационально использовать имеющиеся ресурсы на развитие потребностей местных сообществ.

Учитывая выводы выше проведенного исследования, тщательный анализ распределения полномочий и имеющихся ресурсов между центральными министерствами и ведомствами и территориальными органами государственного и местного самоуправления должен основываться:

- во-первых, на правовой оценке разделения, взаимодействия и совмещения отраслевых и территориальных целей и показателей деятельности, в целях недопущения их разрыва и избежания затруднений в определении эффективности управления в целом;

- во-вторых, на отражении организационно-правовых средств реализации целей и компетенции органов, для сохранения связи между целями и результатами;

- в-третьих, на определении ближайших направлений совершенствования системы разграничения функций управления, государственных и общественных функций.

Большинство норм, регламентирующих статус и организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти Кыргызской Республики, не содержат развернутых положений об их взаимоотношениях по «горизонтали» и «вертикали». В итоге затруднены их четкие связи, а, следовательно, эффективное и оперативное решение поставленных перед ними задач и вопросов.

Следует также учесть, что в современной практике государственного управления быстро меняются характер и объемы полномочий уровней публичной власти, при сохранении общей структуры в системе высших органов управления. Но по нисходящей линии в иерархии наблюдается лишь усложнение структур и создание дополнительных органов в виде различных служб, комитетов, комиссий и т.п., носящих срочный, временный (даже чрезвычайный) характер. Статус таких органов не определен в законодательном порядке, так как Правительство определяет не только порядок создания, но и цель и задачи указанных органов. Соответственно, взаимодействие между ними и вышестоящим органом приводит, как правило, к усложнению процесса управления непосредственно объектами управления, - деятельностью организаций, учреждений и граждан. Ситуация усугубляется, при учете субардинационных взаимоотношений с территориальными, местными, координирующими и др. органами власти и управления.

Для повышения эффективности управления, на наш взгляд, социальный и политико-правовой статус, цель и задачи деятельности этих органов должны быть однозначно определены в тексте законов. Например, это касается п.5 ст.26 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» (далее-КЗКР о Правительстве) [2], дающему Правительству право создавать, упразднять и реорганизовывать подведомственные

подразделения со статусом юридического лица, подчиненные административным ведомствам. В ст.15 КЗКР о Правительстве установлено право Правительства Кыргызской Республики создавать комиссии и рабочие группы. Цель - подготовка предложений, связанных с развитием отраслей экономики или сфер государственного управления, разработка проектов решений Правительства и рассмотрения разногласий по ним, а также для выполнения отдельных поручений Правительства. По данной организационной мере можно возразить сразу по нескольким пунктам. Во-первых, вопросы развития отраслей экономики – это сфера министерства экономики и антимонопольного регулирования, его территориальных органов, отделов и штатов. Этими же вопросами уполномочен заниматься отдел экономики и инвестиций в аппарате Правительства Кыргызской Республики. Во-вторых, в системе исполнительной власти Кыргызской Республики создано и действует множество координационных органов, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с рассмотрением разногласий по различным сферам государственного управления. В-третьих, разработкой проектов решений Правительства могут заниматься лишь уполномоченные органы, обладающие правом нормотворческой инициативы в рамках разработки программ государственной политики.

В рамках совершенствования системы управления в Кыргызской Республики, особое внимание на законодательном уровне, целесообразно было бы уделить программно-целевому принципу формирования и деятельности таких организаций. Тщательный анализ должен включать также качественную оценку компетенции государственного органа как основного критерия децентрализации (деконцентрации) государственных функций. Такой анализ должен проводиться путем:

- сравнения отдельных элементов нормативной компетенции и реального объема дел;
- изучения объема бюджетного финансирования и целевого использования средств;
- сопоставления плановых мероприятий с реально осуществленными мерами (акты, инструктаж, проверки и т.д.);
- анализа содержания и видов правовых актов, принятых в рамках тех или иных функций;
- рассмотрения потоков документов, оформленных в рамках функций;
- рассмотрения оснований и содержания материально-финансовых, организационных, технических действий;
- определения меры участия общественных и саморегулируемых организаций в выполнении компетенции органа.

В п.6 ст. 25 КЗКР о Правительстве установлено, что «при министерствах, государственных комитетах, в целях взаимодействия государственного органа и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации решений, могут создаваться общественные наблюдательные советы. В

состав общественного наблюдательного совета входят представители научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа».

Это, на наш взгляд, весьма прогрессивная мера, определяющая статус и участие института общественного контроля в деятельности высших исполнительных органов в Кыргызской Республике. Данная норма требует своей конкретизации и особых гарантий, так как институт общественного контроля, на данном этапе конституционных и административных реформ в постсоветских государствах признается наиболее перспективным и эффективным видом контроля. По своему социальному значению общественный контроль является одним из важнейших механизмов воплощения народовластия, он обеспечивает соответствующие формы и методы участия граждан страны в управлении государством, а в смысле решения проблемы организации управления, развитие инфраструктуры общественного контроля видится весьма привлекательным средством экономии государственных ресурсов.

Однако наблюдательные советы, на наш взгляд, могут встретить ряд сложностей, которые и определяют смысл и эффективность их деятельности. Во-первых, деятельность наблюдательных советов столкнется с проблемой, связанной с риском излишней открытости для общества специфики деятельности государственного механизма управления. А.Д. Керимов, по данному вопросу отмечает: «Все это приводит к тому, что данная власть в ряде случаев не только не может, но и не должна быть объектом постоянного общественного контроля. С большим основанием, чем какая-либо другая власть, она функционирует в качестве системы, в существенной мере закрытой от «постороннего глаза. Это тем более обоснованно, когда есть претензии со стороны тех или иных общественных сил и институтов подвергнуть ее деятельность неоправданно жесткому, излишне обременительному, если угодно, чрезмерно скрупулезному, дотошному и придирчивому контролю. Такой контроль лишь мешает работе управленческих структур, снижает действенность всего государственного механизма» [3].

При этом автор отмечает, что «...нельзя не отметить, что исполнительная власть практически всегда стремится окутать свою деятельность тайной, сделать ее еще более закрытой и бесконтрольной, чем это необходимо в силу ее природы и предназначения. И надо признать, как правило, безуспешно. По этой причине, а также вследствие того, что осуществление общественного контроля за функционированием исполнительно-распорядительных органов становится по мере его усложнения и бюрократизации все более и более затруднительным, особо актуализируется задача эффективного использования всех известных мировой политико-правовой практике форм и методов правового контроля» [3].

Во-вторых, фактическая включенность наблюдательных советов в состав Правительства, может привести к понижению его самостоятельности, возникновению давления со стороны должностных лиц, да и всей центральной системы государственного управления. В данном смысле, в нормативно-правовом порядке необходимо установить режим эффективной деятельности наблюдательных советов, при соблюдении гарантий их независимости и самостоятельности в структуре Правительства Кыргызской Республики.

Процессы самоуправления могут быть обеспечены развитой системой легализованного общественного контроля. Институт общественного контроля, как мы указывали выше, предполагает взаимное делегирование полномочий, передачу опыта делопроизводства и т.д. Таким образом, категории «общественный контроль» и «государственный контроль» приобретают пропорциональное значение. По мнению М. Абсаттарова использование возможностей общественного контроля ведет к усилению государственного контроля как за исполнением законодательных и нормативно-правовых актов, так и за решением проблем граждан...» [4].

На современном этапе демократической модернизации системы государственного управления созданы и действуют некоторые публично-правовые институты управления, в максимальной степени приближенные к обществу и гражданам, выражающие их интересы. Во многих демократических странах интересы общества лоббируются посредством дополнительных общественно-правовых институтов управления: неправительственные организации, общественные объединения и др. Развитие данных форм общественного контроля в Кыргызстане должно определить динамику и содержание процессов децентрализации власти и управления, необходимость повышения роли институтов гражданского общества, в частности неправительственного сектора, как одного из главных инструментов рыночно-демократических преобразований, содействующего государственной политике модернизации, социально-политической структуризации общества, формированию и реализации разнообразных интересов групп граждан, самоорганизации населения, реализации гражданских инициатив, созданию инфраструктуры стабильной и эффективной демократии.

Граждане, являясь субъектами публично-правовых отношений наряду с такими субъектами, как: 1) власть (государственная и политическая); 2) самоуправление (местное, национальное, профессиональное, политическое, по интересам), реализуют свои права на управленческие дела государства через предоставленные законом гражданские инициативы.

На сегодняшний день, Кыргызская Республика, как ни одно из государств СНГ, озаглавила свои намерения в вопросе об участии гражданского общества в управлении делами государства. В соответствии с п.1 ст. 79 Конституции, гражданам Кыргызской Республи-

ки [5] принадлежит право законодательной инициативы.

В Кыргызской Республике народная инициатива принадлежит:

1) 10 тысячам избирателей;

2) не менее 300 тысячам избирателей по проектам законов о внесении изменений в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции Кыргызской Республики.

В соответствии с Законом, инициативная группа по реализации народной инициативы, созданная в целях сбора подписей в составе не менее 10 человек обращается с предложением о внесении проекта закона в ЖогоркуКенеш Кыргызской Республики. Министерство юстиции Кыргызской Республики уполномочено на рассмотрение заявления о регистрации инициативной группы и проекта закона (ст.5,6 Закона).

Наглядным примером также служит право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленного ст.33, 41 Конституции Кыргызской Республики. В соответствии со ст. 4 Закона Кыргызской Республики «**О порядке рассмотрения обращений граждан**» [6] граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. В соответствии с Законом граждане могут в письменной форме излагать свои предложения, изъяснять свои рекомендации по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, улучшению деятельности органов государственной власти Кыргызской Республики и органов местного самоуправления, просить о содействии в реализации конституционных прав и свобод и др.

Должностные лица и руководители органов государственной власти, органов местного самоуправления, правомочные принимать решения по существу обращений, а также обязаны проводить личный прием граждан не реже одного раза в неделю (п.1 ст.7).

Помимо этого в Кыргызской Республике действуют общественные приемные, созданные для предоставления возможности взаимодействия граждан с органами власти; выработки у населения убеждения в том, что оно способно самостоятельно решать свои проблемы во взаимодействии с властью и т.д.

Свои функции общественные приемные осуществляют путем:

- направления обращений, запросов в соответствующие министерства, государственный комитет, административные ведомства, местные государственные администрации, органы местного самоуправления и другие органы государственного управления Кыргызской Республики и отслеживание (при необходимости) хода выполнения и ответов на них;

- привлечение работников министерств, государственного комитета, административных ведомств, местных государственных администраций, органов местного самоуправления и других государственных органов для оказания консультативной и правовой помощи, которые в установленные дни и отведенное время проводят прием граждан и оказывают возможную, в пределах должностных обязанностей, помощь в решении поставленных гражданами вопросов [7].

Государственные органы (руководители министерств, государственного комитета, административных ведомств, местных государственных администраций и мэрий городов) обязаны оказывать всемерное содействие в деятельности общественных приемных, организовывающихся в целях предоставления гражданам и общественности возможностей оперативного взаимодействия с ними.

#### Литература:

1. Кыргызская Республика: Новые перспективы. Комплексная Основа Развития КР до 2010 года//ИС «Параграф».
2. Конституционный закон КР от 18 июля 2012 года № 85 «О Правительстве КР»//ИС «Параграф».
3. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей// «Гражданин и право», №9, 10, сентябрь, октябрь 2001 г.//СПС «Гарант».
4. Абсаттаров М. Общественный прием и контроль как факторы эффективности государственного управления// «СПС Параграф».
5. Конституция КР (принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года)// ИС «Параграф».
6. Закон КР «**О порядке рассмотрения обращений граждан**» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 03.05.2011 г.) // «Эркинтоо» от 22 мая 2007 года №37; «Ведомости ЖогоркуКенеша КР» 2007 г., № 5, ст. 458; «Нормативные акты КР» от 25 мая 2007 года № 21.
7. Постановление Правительства КР от 25 марта 2010 года №182 «Об общественных приемных Премьер-министра КР, министерств, государственного комитета, административных ведомств, местных государственных администраций и мэрий городов» (с изменениями от 06.04.11 г.) //«Нормативные акты Правительства КР» (приложение к газете «ЭркинТоо») от 31 марта 2010 года № 5-6.

Рецензент: д.ю.н., профессор Кербезов К.К.