

КЫРГЫЗСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ
РЕСПУБЛИКИ

ДИССЕРТАЦИОННЫЙ СОВЕТ Д. 12.11.033

На правах рукописи
УДК: 342.518+342

Мамбеткулов Арстан Шамильевич

**Система органов исполнительной власти в Кыргызской
Республике: конституционно-правовой статус и проблемы
модернизации**

12.00.02- конституционное право, муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Бишкек-2013

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской Государственной Юридической Академии при Правительстве Кыргызской Республики.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Керезбеков Канат Керезбекович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
доктор юридических наук, профессор
доктор юридических наук, профессор

Ведущая организация:

Защита состоится « » 2013 года в ч. на заседании диссертационного совета Д 12.11.033 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: с. Кок-Джар, ул. Карагул-Акмата №4, Учебный корпус №2 КГЮА, конференц-зал (каб. 204).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызской государственной юридической академии при Правительстве Кыргызской Республики по адресу: 720001, г. Бишкек, пр. Чуй, 180 а.

Автореферат разослан « ____ » 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

Рысмендеев Б.Дж.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современные тенденции развития общества и государства обусловлены состоянием институтов государственного управления. Совершенствуясь, общество предъявляет к государству все большие запросы и требования, необходимые для его полноценного существования, что в конечном итоге, ведет к стиранию границ его абстрагирования о государства как некоей «давящей субстанции». Цивилизованные методы государственного управления, призваны доказать, что государство – это организационный механизм общества; иными словами, государство – это высокая организация общества; еще проще, - государство – это высокоорганизованное общество.

Именно с такой позиции, а не с точки зрения противопоставления интересов, должны рассматриваться институты государственного управления в современном гражданском обществе. Этим смыслом наполнены демократические конституции многих развитых государств, в которых охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, свободное и гармоничное развитие личности, охрана и созидание общечеловеческих ценностей имеют первостепенное значение над всеми остальными политическими институтами власти, экономическими и отдельными групповыми интересами.

Несколько в ином ключе, складывается ситуация в странах постсоветского, постсоциалистического лагеря, в которых естественно-историческое развитие было нарушено из-за имеющих место исторических событий, оставивших глубокий след в общественном менталитете, укладе, правопонимании, понимании и оценке социальной справедливости, общественной морали, нравственности и т.д. Многие из названных групп государств переживают и преодолевают свои «переходные» этапы, эволюционируя далеко не самыми удобными и экономичными способами: от резких скачков, не всегда имеющих положительные результаты для развития общественных отношений, до вооруженных конфликтов, складывающихся из-за борьбы за власть. Подобные проявления искусственной эволюции наблюдались и наблюдаются еще во многих постсоветских республиках: Российской Федерации; Грузинской Республике; Белорусской Республике и др. Исключением не стала и Кыргызская Республика, в которой в результате преодоления сложной политической ситуации, связанной с ужесточением централизации власти, были внедрены новые институты парламентарного правления.

Это высокая планка, взятая Кыргызским государством, потребует огромных усилий и ресурсов управления для того, чтобы организовать жизнедеятельность кыргызстанского общества по курсу демократических преобразований. Нынешние этапы реформ уже свидетельствуют о том, что государство в лице высших органов управления и власти, ответственных за судьбу народа, осознало тот неприходящий фактор, что не борьба за власть, а повышение уровня организации управлением общественными, политическими, экономическими и др. процессами является целью государства Кыргызстан. Осуществление же этой цели целиком и полностью легло на органы исполнительной власти, как ветви власти, призванной осуществлять программы, цели, задачи, решения, выраженные в действующем праве Кыргызской Республики.

На данном этапе политико-правовой реализации государственных институтов в Кыргызской Республике, как и во всех других государствах, максимально возросла потребность в высоко квалифицированном государственном аппарате. Но, в отличие от стран, добившихся стабильности, перед государственным аппаратом исполнительной власти в Кыргызской Республики стоит цель внедрить и развить демократические институты власти и управления, что, с учетом современных тенденций, означает: удовлетворение возрастающих потребностей населения в получении качественных государственных услуг от уполномоченных на то органов; трансформацию и оптимизацию организационных государственных структур; минимизацию бюрократических процедур; повышение роли общественного сектора в управлении делами государства. В этих условиях формируется новая структура политической власти, изыскивается национальная модель административной системы управления.

Повышение эффективности и качества, достижение экономии государственного управления - не единственная, но, основная цель нынешнего этапа конституционных реформ в Кыргызской Республике. Новой Конституцией 2010 года [1], принятой на референдуме (всенародном голосовании) закреплено основное правило: «Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством» (п.1 ст.1). Из данной конституционной нормы вытекает, что демократия - единственный способ рационального политического управления во имя цели - свободного развития личности и эффективной защиты ее государством.

Ко времени принятия Конституции 2010 года уже были проведены радикальные реформы системы управления, направленные, главным образом, на крушение командно-административной системы, однако президентская система правления, как доказал собственный опыт, не смогла стать надежной основой для дальнейших демократических преобразований.

Конституция Кыргызской Республики 2010 года провозгласила основные демократические принципы: верховенство власти народа; разделение государственной власти и др. Взятые в совокупности, они означают, что народ, обладая государственной властью во всей ее полноте, не отчуждает ее от себя, а наоборот, формирует надежные механизмы власти и управления, внося коррективы в систему власти, в ее функционирование и направленность. Власть народа, таким образом, реализуется посредством взвешенного разделения трех ветвей власти, где на долю исполнительной ветви власти приходится основной объем

государственной деятельности. Такая расстановка политических сил характерна для большинства государств, потому как на современном этапе развития общества возрастающее положение исполнительной власти объясняется первостепенным значением осуществляемой этой ветвью власти управленческой функции в связи с усложнением общественных процессов, стремительным развитием информационных технологий. Управление, осуществляемое другими субъектами единой государственной власти, не является столь всеохватывающим.

Указанные тенденции очень четко проявились в Кыргызстане. Децентрализация институтов управления была проведена в соответствии с введением существенных изменений в функциональные и организационные начала деятельности органов центрального и местного государственного управления. Такие конструктивные меры были приняты по результатам анализа реализации Комплексной Основы Развития Кыргызской Республики до 2010 года (общенациональная стратегия) (далее – КОР) [2], поставившей перед государством цель достижения эффективного и прозрачного государственного управления.

В данной связи, Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы [3] не только акцентировала новые приоритеты, но и выявила главные недостатки ранее составленных программ государства в отношении организации и деятельности органов исполнительной власти. В частности, Стратегия обозначила, что «Существующая структура государственного управления неадекватна стоящим перед страной задачам и тормозит развитие. Взяв на себя излишние функции, государственные органы стали громоздкими и неповоротливыми» (п.12). Соответственно Сложившаяся система государственного управления не способствовала ни развитию экономики, ни улучшению социального развития страны в целом. Поэтому целью Стратегии стало изменение «устаревших принципов государственного управления» (п.13).

Принятый 18 июня 2012 года Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» [4], закрепил и конкретизировал нормы Конституции 2010 года о расстановке политических сил в центральных органах власти, а также во внутрисистемном механизме распределения властных государственных полномочий между центральными и территориальными органами исполнительной власти.

В соответствие со ст. 85 Конституции Кыргызской Республики, п.6 ст.2 Конституционного закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» утвердил принцип ответственности и подотчетности Правительства Кыргызской Республики за свою деятельность перед Жогорку Кенешем. Такая конституционализация, несомненно, акцентировала институты парламентаризма на уровне высших органов государства и подтвердила неотмеченную в Основном законе государства парламентарную систему правления в Кыргызской Республике.

Указанными коренными изменениями в политико-правовом статусе органов исполнительной власти в Кыргызской Республике подтверждается актуальность выбранной темы исследования. Теперь перед правовой наукой Кыргызстана стоит задача определить направления дальнейшего совершенствования деятельности органов исполнительной власти. Необходимо привести в действие новый организационно-структурный и функциональный механизмы реализации исполнительной системы государства.

Для этого, на теоретико-правовом уровне, еще следует обосновывать уже проведенные, а также возможные изменения и дополнения в действующее право Кыргызской Республики, которые должны будут заполнить имеющиеся пробелы, коллизии, дублирование и другие недостатки нормативно-правовых актов. Это, по нашему мнению, и есть задача нынешних и последующих этапов административно-правовых реформ в Кыргызской Республике. На сегодняшний день, от политико-правовой и социальной роли органов исполнительной власти и их готовности к осуществлению всех поставленных перед государством задач и целей, зависит благополучие, процветание и безопасность кыргызстанского общества.

Связь темы диссертации с крупными научными программами. Тема диссертации созвучна научно-исследовательскому направлению совершенствования правовых институтов исполнительной власти в условиях влияния демократии на общественное развитие в странах СНГ, а также с государственно-правовыми программами Кыргызской Республики:

- Комплексной Основы Развития Кыргызской Республики до 2010 года (общенациональная стратегия);
- Среднесрочной программой развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы;
- Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» [5];
- Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики» от 11-14 июня 2004 года № 40 [6];
- Концепции оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2013-2017 гг. [7].

В диссертационном исследовании использованы и проанализированы тексты посланий Президентов Кыргызской Республики А.Акаева, К.Бакиева, Р. Отунбаевой народу Кыргызстана, отражающие концептуальные решения проблеме демократизации общественных процессов, совершенствованию системы органов исполнительной власти.

Цели и задачи исследования. Основной целью диссертации является исследование вопросов о конституционно-правовом статусе и системе органов исполнительной власти в Кыргызской Республике для

последующего выявления проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения действующих норм законодательства Кыргызской Республики в процессе правоприменения.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

- дать правовой анализ политико-правовой природы исполнительной власти;
- выявить основные характеристики функций органов исполнительной власти;
- исследовать вопросы становления и эволюции исполнительной власти в Кыргызской Республике;
- выделить особенности системы и структуры органов исполнительной власти в конституционной модели разделения государственной власти в Кыргызской Республике;
- обозначить изменения в статусе Правительства Кыргызской Республики в системе исполнительных органов власти;
- определить конституционно-правовой статус министерств, агентств, комитетов и иных центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике;
- акцентировать проблемы реализации конституционно-правового статуса центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике;
- дать анализ правового статуса местной государственной администрации в Кыргызской Республике (сравнительно-правовой анализ республик СНГ и зарубежных государств);
- определить и исследовать изменения в правовом статусе областных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике на данном этапе административных реформ;
- обозначить пути реформирования деятельности местной государственной власти в Кыргызской Республике (сравнительно-правовой анализ республик СНГ и зарубежных государств);
- выявить проблемы, а также способы их решения в области модернизации исполнительной ветви исполнительной власти и органов государственного управления в Кыргызской Республике;
- обозначить направления совершенствования деятельности органов исполнительной власти в условиях децентрализации в развитии институтов представительной демократии в Кыргызской Республике;
- провести сравнительно-правовой анализ использования зарубежного опыта в реформировании исполнительной ветви власти и органов государственного управления в Кыргызской Республике.

Новизна исследования состоит в комплексном и системном исследовании конституционно-правового статуса и системы органов исполнительной власти в Кыргызской Республике, согласно новой правовой концепции, заложенной в Конституции Кыргызской Республики 2010 года, Конституционном законе «О Правительстве Кыргызской Республики», иных нормативных правовых актов, изданных во исполнение нового конституционного порядка.

Впервые в правовой науке Кыргызской Республики, на уровне доктринального анализа, с использованием наработанного теоретического и практического опыта, рассматриваются проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти, как во внутрисистемной иерархии, так и в соотношении с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В результате проведенного сравнительно-правового анализа были выявлены национальные особенности институтов централизации и децентрализации власти, которые акцентируют проблемы ускорения проникновения демократических институтов в систему государственного управления в Кыргызской Республике, стабилизации и роста политической культуры, ответственности и служебного долга членов аппарата управления.

Практическая значимость полученных результатов состоит в том, что вследствие комплексного исследования вопросов конституционно-правового статуса и системы органов исполнительной власти в новых условиях конституционализации парламентарной системы правления и децентрализации государственной власти в Кыргызской Республике, получены результаты, подтверждающие положения, сформулированные автором. В работе содержатся практические выводы и предложения, опосредованные проведенным анализом теории всех соприкасающихся с исследованием отраслей права, а также практикой правоприменения. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы:

- в научно-исследовательской работе по дальнейшему изучению проблем исполнительной власти в Кыргызской Республике;
- центральными органами власти и управления при разработке и утверждении программ государственного и правового развития, в законотворческой и иной правотворческой деятельности;
- местными (территориальными) органами государственного управления при разработке программ государственного и правового развития на административно-правовой территории;
- органами местного самоуправления при определении механизма взаимодействия с территориальными органами исполнительной власти Кыргызской Республики;
- высшими юридическими учебными заведениями в учебном процессе при преподавании курсов: «Теория государства и права»; «Конституционное право Кыргызской Республики»; «Административное право Кыргызской Республики», а также на курсах повышения квалификации государственных служащих.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обосновываем, что термин «исполнительная власть» в теоретико-правовой плоскости, не тождественен термину «государственное управление». Нельзя, на наш взгляд, проводить оценочную параллель между институтом государственного управления, рассматриваемого в качестве организационно-правовой формы, а исполнительной власти, как сущности, ее наполняющей. Данный вывод часто

встречается в теории российского административного права. В данном случае, следует говорить о разновидности государственного управления, когда речь идет об управлении, осуществляемом органами исполнительной власти. Таким образом, мы приходим к выводу, что исполнительная деятельность (деятельность органов исполнительной власти) всегда есть государственное управление. Государственное же управление, полностью поглощая данный вид деятельности, распространяет свое влияние в иные сферы общественных и политико-правовых отношений.

2. Подтверждается неоспоримость фактора усиления статусной роли Премьер-министра как высшего должностного лица, возглавляющего Правительство Кыргызской Республики (п.1 ст.18 КЗКР О Правительстве). Как доказывает объем врученных ему полномочий на фоне достаточно формальных, а соответственно, политически «ослабленных» функций Президента страны, в перспективе, позиции Премьер-министра будут только укрепляться. Это подтверждает неизбежность влияния на кыргызстанскую модель демократии института персонифицированного перволидерства, характерного для постсоветских государств и реализующегося в республиках с президентской системой правления в формате суперпрезидентства. Данный феномен опасен для вживления новой, парламентарной системы правления в Кыргызской Республике.

Более того, сравнительно-правовой анализ подтверждает, что политико-правовой статус Премьер-министра стандартен при конституционализации пропорциональной системы выборов в представительный орган государства. Премьер-министр, как правило, является лидером партии, победившей на выборах, так же как и фракцию возглавляют лидеры, которые руководят ею. В Кыргызской Республике, с учетом того, что Конституция (п.3 ст.70 Конституции КР) и Конституционный закон о Правительстве умалчивает о природе происхождения фигуры Премьера, в обход политико-правовым традициям, нынешний Премьер-министр не является не только лидером, но и членом партии. Этот феномен вызван особенностями переходного этапа, требующего от Правительства решающих шагов на пути укрепления и совершенствования деятельности высшего исполнительного органа страны. Однако, по нашему мнению, данная проблема должна быть решена в пользу традиционных конституционных практик, прежде всего, для того, чтобы избежать влияния на Парламент извне, а также укрепить уровень развития парламентаризма в целом.

3.Административная реформа в Кыргызской Республике нуждается в переоценке уже проведенных преобразований, их качественных характеристик, а также постановке новых задач и целей. Для этого, во-первых, реформа в системе центрального управления должна проходить при научном сопровождении выбранных институциональных направлений совершенствования. В данном смысле, особое значение имеет и состояние политико-правовых, экономических институтов в Кыргызской Республике, их готовность к определению целей, темпов и механизмов реализации административной реформы. Во-вторых, механизмы правовой диагностики и мониторинга деятельности органов исполнительной власти, должны стать приоритетными механизмами административной реформы. Они должны обеспечивать разработку оптимальных способов осуществления компетенции государственных органов и совершения ими комплекса организационных, правовых, финансовых и материальных действий для реализации их целей и функций. Необходимо также исследовать корреляцию между целями, функциями и действиями государственных органов и реальными переменами в отраслях и сферах, в уровне деятельности высших органов власти и управления. В-третьих, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти требует четкого разграничения функций и полномочий между структурами исполнительной власти по горизонтали (в режиме децентрализации власти) и по вертикали (в режиме деконцентрации власти). В четвертых, авторитет, стабильность и доверие со стороны общества к Основному закону страны связывается с научно-правовой разработкой и внедрением механизмов реализации ее основополагающих норм, а также норм законов, способных обеспечить развитие демократических ценностей и идеалов, повышение эффективности деятельности всех органов исполнительной власти в стране. Поэтому, необходимо разрабатывать механизмы реализации законов и иных правовых актов, в переходных условиях, используя позитивные и устраняя негативные факторы и добиваясь расширения сфер единообразного правоприменения и правопонимания.

4. Образованием нового коллегиального органа местного самоуправления - совместного заседания местных кенешей, окончательно определен механизм участия местного самоуправления в порядке формирования местных государственных администраций. Таким образом, несмотря на серьезную переструктуризацию органов исполнительной власти на местах, законодатель очередной раз запустил механизм общественного контроля в лице органов самоуправления, пренебрегая конституционно-правовым принципом разделения государственной власти (п.2 ст.3 Конституции КР).

Данный механизм, по нашему мнению, подлежит глубокому анализу с точки зрения конституционализации новой парламентарной системы правления в Кыргызской Республике. На сегодняшний день, территориальное государственное управление фактически действует вне институтов парламентарного контроля. Конституционно-контрольные полномочия Жогорку Кенеша в отношении территориальных органов государственного управления не конкретизированы и не актуализированы в действующем законодательстве КР, а практика правоприменения указывает на то, что нормы п.1 ст.70 и п.2,4 76 Конституции КР практически остаются не реализованными.

Представительные органы органов местного самоуправления, не смотря на свой функциональный статус, остаются органами общественной инициативы и не могут заменить органы представительной власти государства. Передача местному самоуправлению контрольных полномочий за деятельностью органов местного государственного управления, лишь выявляет особенности национальной децентрализации, имеющей резкие отличия от классической. В данном случае, мы актуализируем потребность в усилении институтов парламентского контроля на территориальном (местном) уровне государственной власти в Кыргызской Республике.

5. В Кыргызской Республике местные госадминистрации, в соответствии с п.1 ст. 2 ЗКР «О местной государственной администрации» осуществляют исполнительную власть в районе, а также осуществляют координационные функции и отвечают, по сути, за согласованность деятельности территориальных подразделений министерств, комитетов и ведомств. Это функции межведомственного характера, реализация которых нарушает иерархию отраслевого подчинения.

Нормативная же регламентация самостоятельных, внутрисистемных функций управления на соответствующей территории заключена в ст. 9 ЗКР «О местной государственной администрации» 2011 года № 96 и требует стилистической обработки и систематизации. В частности норма ст.9 указанного Закона дублирует, но не раскрывает содержание п.1 ст.2 того же Закона.

Норма об обязанности госадминистраций обеспечивать управление государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями подлежит изменению по следующим соображениям. Во-первых, очередной раз наблюдается терминологическая наслойка в виде связки: «обеспечение управления». Во-вторых, государственные программы подлежат исполнению, а не управлению, так как в исполнении указанных программ и состоит реализация управления, как функции органов исполнительной власти. В данном смысле, анализируемые нормы ЗКР «О местной государственной администрации» 2011 года № 96 подлежат пересмотру и систематизации.

Конкретизация полномочий районных госадминистраций, на сегодняшний день осложнена недоурегулированностью многих вопросов управления по причине обновления законодательства Кыргызской Республики. В частности, это касается вопросов взаимоотношений госадминистратий района с полномочным представителем Правительства в области и его аппаратом, что имеет важное значение в рамках коренной реструктуризации государственной власти в области и различной функциональной природы районного и областного управления.

Неурегулированными остаются вопросы взаимодействия госадминистраций и органов, за согласованные действия которых они отвечают (территориальные подразделения министерств, комитетов и ведомств). По нашему мнению, в законодательном порядке необходимо определить: перечень вопросов, требующих согласований (координации), процессуальные основы согласований и, сопровождающего их взаимодействия; содержание, принципы, критерии реализации, либо нереализации данных правоотношений; уровень и объем возможного вмешательства госадминистратий в деятельность территориальных министерств, комитетов и ведомств; установить содержание и границы (взаимных) полномочий, режимы подотчетности, ответственности перед вышестоящими органами, законом, судом и т.д.

Нивелировав отдельный раздел, посвященный местной администрации, Конституция Кыргызской Республики 2010 года установила, что «Организация и деятельность местной государственной администрации определяются законом» (п. 2 ст. 91). Порядок назначения и освобождения глав местных государственных администраций определяется законом (п.1 абз. 2 ст.91). «Местные государственные администрации действуют на основе Конституции, законов, нормативных правовых актов Правительства» (п.1 ст. 92).

Анализ указанных норм выявляет, что п. 2 ст. 91 и п.1 ст. 92 в части дублируют друг друга, а в части являются взаимоисключающими. В данной связи, норма п.2 ст. 91 Конституции подлежит исключению из текста Конституции. При более категоричном подходе, по нашему мнению, нормы статей 91 и 92 Конституции следует объединить и систематизировать с учетом предложенных выводов.

6. Анализ норм Типового положения об аппарате полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области, утвержденного Постановлением КР от 30 августа 2012 года № 631 не дает однозначной характеристики о правовом регулировании статуса и деятельности аппарата. Во-первых, в нормативном режиме была предпринята попытка охватить все возможные полномочия аппарата, но перечень полномочий остался открытым, что подтверждает возможность выхода должностных лиц аппарата за пределы полномочий, указанных в п.5 ст.28 КЗКР о Правительстве КР в частности и, понижению эффективности управления в целом.

Во-вторых, в нормативном порядке не создан правовой фундамент статуса и деятельности (принципы, формы, методы и т.д.), на основе которого можно было определить правовую природу данной управленческой (территориальной) единицы и выстраивать различные функциональные модуляции его деятельности.

В-третьих, часто повторяющиеся формулировки «организация обеспечения координации..», «организация обеспечения взаимодействия..», «организация разработки, «организация проведения оценки..», «организация работы по координации мер» и т.д. наводят на вопрос: кто тогда занимается непосредственно осуществлением той или иной, указанной в данных формулировках деятельностью? Сопоставительный

анализ норм Типового положения лишь по некоторым пунктам дает понять, что основную работу должен выполнить сам полномочный представитель. Однако, исходя из качества указанных полномочий не трудно заметить, что подход к их осуществления исключительно коллегиальный. Излишнее употребление терминов, не конкретизирующих действие, а наоборот, затрудняющих понимание его содержания, засоряет тексты нормативных правовых актов, которые в максимальной степени должны быть просты и понятны.

В-четвертых, из рассматриваемого документа вытекает, что каждый отдел аппарата занимается решением тех вопросов, которые являются частью его компетенции. Однако в нормативном порядке компетенционная специализация каждого отдела осталась не отмеченной.

В-пятых, перечень указанных в Типовом положении прав также как и в предыдущем случае, остается открытым. Настораживает и то, что все предложенные варианты поведения, являются диспозитивными, исходя из формулировки «аппарат полномочного представителя имеет следующие права...». В данном случае, в Типовом положении необходимо разделить права, - те полномочия, которые аппарат может выполнять, и обязанности – полномочия, которые аппарат обязан выполнять, за невыполнение или ненадлежащее выполнение он будет нести ответственность и т.д.

В-шестых, из рассматриваемых нормативных правовых актов, очевидно, что полномочный представитель Правительства в области и его аппарат имеют непосредственное отношение через проведение координации, мониторинга и контроля к территориальным государственным органам исполнительной власти, т.е. территориальным подразделениям министерствам, комитетам и ведомствам. В данном направлении деятельность районных администраций дублируется властью в области. Понятно, что каждая организация местной власти действует в своих административно-правовых пределах. Однако, такие разноуровневые отношения будут пересекаться, а функциональная идентичность деятельности, усугубляемая ведомственной подотчетностью и подконтрольностью, неминуемо приведет к дублированию.

7. Одной из главных остается проблема распределения и перераспределения функций между местными (территориальными) органами власти и управления в Кыргызской Республике. Во-первых, в Кыргызской Республике структура и функциональное наполнение деятельности органов местного самоуправления напоминает известные системы исполнительной государственной власти на местах. В данном смысле, нами подчеркивается проблема отсутствия концепции политико-правовой автономии местного самоуправления, сформулированной в соответствии с нормами международно-правовых документах об МСУ. Во-вторых, общегосударственные и публичные функции возложены на органы самоуправления, несмотря на то, что в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики местное самоуправление, хотя и признается публично-правовым институтом, осуществляющим государственно-правовые функции, в частности в режиме делегирования, формально не является частью механизма государственной власти. На наш взгляд, дальнейшее развитие взаимоотношений, в основе которого лежит делегирование, приведет к окончательному стиранию границ и лишению органов местного самоуправления самостоятельности, потому как вследствие делегирования усиливается контроль со стороны государства, органы самоуправления должны действовать в соответствии с политическими приоритетами Правительства. Выделенные процессы тают в себе опасность полной трансформации института местного самоуправления в местный уровень государственной власти, причем в еще более недемократичной форме, чем это было во времена СССР, когда данного института не существовало вовсе.

Выявленные недостатки влекут за собой проблемы во взаимоотношениях исполнительной государственной власти и органов самоуправления, которые должны выстраиваться в соответствии принципом разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления (п.4 ст.3 Конституции КР) и запретом слияния государственных и муниципальных образований (п.1 ст.4 Конституции КР).

В данном смысле предлагаем внести дополнение в норму ст. 110 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающую, что: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Кыргызской Республики», тем самым, закрепив конституционную основу дальнейшего развития МСУ в принятом международном сообществе направлении.

8. Анализ норм Постановления Правительства Кыргызской Республики от 11 февраля 2011 года № 41 о создании Комиссии по оптимизации системы государственного управления Кыргызской Республики, а также Информации о работе Комиссии по оптимизации системы государственного управления Кыргызской Республики (за 2011 год) подтвердил, что у Комиссии не было теоретико-правовых оснований для реализации своего плана действий; научно-правовых критериев определения избыточности функций, отбора, упразднения либо передачи части функций нижестоящим органам, либо - общественному сектору управления. Анализ деятельности Комиссии показал, что, в основном, имеющиеся проблемы не связаны с вопросом произошедшей в Кыргызской Республике функциональной реформы (за редким исключением). Частичное использование методики функционального анализа проводилось при отсутствии четкого определения и разграничения функций и полномочий между структурами исполнительной власти, неполном понимании его методологии, недостаточном нормативно-правовом обеспечении деятельности министерств и ведомств, слабой заинтересованности руководителей министерств и ведомств в его результативности. В данном смысле основное значение в процессе оптимизации должны быть даны, запрашиваемые в процессе функционального анализа, проведенного на основе теоретико-правовых исследований и практического опыта оптимизации государственных органов в Кыргызской Республике.

Следует обратить внимание на то, что увлечение процессом организационной реструктуризации, проводимой в режиме деконцентрации власти, противоречит одной из основных целей административных реформ – оптимизации государственных органов; во-вторых, не способствует упрочению единства исполнительной власти. В рамках совершенствования системы управления в Кыргызской Республике, особое внимание на законодательном уровне, целесообразно было бы уделить программно-целевому принципу формирования и деятельности таких организаций.

9. Проводимая в Кыргызской Республике специализация функций органов исполнительной власти (в рамках методологии функционального анализа), также, как в других государствах СНГ выявила ряд проблем. Главной из них является затруднение в создании на основе теоретико-правового анализа: понятийного аппарата, единого классификатора функций, а также гибких процедур определения и распределения функций. В данной связи, необходимо: 1) четко определять составы государственных функций и услуг по уровням и видам органов; 2) обоснованно решать вопрос об условиях и основаниях перераспределения полномочий и ресурсов; 3) тщательно урегулировать и соблюдать процедуры передачи, наделения и делегирования полномочий; 4) обеспечивать строгую адекватность структур управления возлагаемой на них компетенции.

Тщательный функциональный анализ должен включать также качественную оценку компетенции государственного органа как основной критерий 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.

Функциональные проблемы деятельности органов исполнительной власти, в рамках системного, организационно-структурного подхода должны быть определены посредством определения предметно-объектных сфер государственного ведения и состояния исполнительной власти как системы управления. Важным в указанном направлении остается проблема обеспечения действенности механизмов государственного воздействия на общественные процессы. Приоритетной здесь становится позиция определения и оценки всей суммы механизмов, призванных обеспечить единство, целостность и авторитет системы органов исполнительной власти, ресурсов управления (финансов, человеческого фактора, информации, коммуникаций, Права и Закона). Более того, анализ реализуемых государственных функций осуществляется с целью внутреннего (системного) контроля, определения ее соответствия эволюционным потребностям современного общества, с учетом особенностей национальной модели управления, а также проблем переходного периода, осложненного политической и правовой нестабильностью.

10. Повышение роли исполнительных органов в осуществлении государственной власти в Кыргызской Республике актуализирует проблемы определения полномочий органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. В законодательстве Кыргызской Республики, в частности, за органами исполнительной власти не закреплено право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества. В данной связи считаем необходимым закрепить в действующем законодательстве Кыргызской Республики право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в определенных формах правотворчества, с установлением четких границ и пространства правовой деятельности.

11. Правовой анализ действующих нормативно-правовых актов подтверждает, что единого источника, определяющего правовые особенности социального статуса и деятельности министерства, как центрального органа государственной исполнительной власти, в Кыргызской Республике не существует. Тем не менее, особенности правового статуса министерства должны влиять не только на характер и объем выполняемых функций и полномочий, но и определять роль этого органа в системе органов исполнительной власти; обозначать пределы, формы и методы его деятельности; выявить основные отличия от иных органов исполнительной власти.

Унификация норм о правовом статусе государственного исполнительного органа должна охватывать и такие государственные структуры, как агентства, инспекции, службы, фонды и др. Из правового источника должно быть ясно значение каждого из указанных видов государственных органов, цели и задачи их деятельности, что позволило бы идентифицировать и различать каждое из них по организационно-правовому и функциональному значению, принципам и особенностям деятельности. Во избежание дублирования полномочий, осуществления избыточных функций, функций, не свойственных в силу принципиальных позиций в отношении развития отрасли, систематизированы должны быть основные положения, касающиеся: особенностей организационно-правового статуса; целей, задач деятельности госоргана; его функций; прав и обязанностей; порядка взаимодействия государственного агентства с органами исполнительной власти, местного самоуправления, институтами гражданского общества; организации работы агентства; режима подведомственности, учреждения и ответственности агентства.

12. Со становлением и совершенствованием института административных регламентов, в соответствии с Программой Правительства Кыргызской Республики от 5 сентября 2012 года № 2264-V

связывается цель повышения качества и глубины процессуальной регламентации деятельности органов исполнительной власти, что важно для дальнейшего проведения административных реформ. Наравне с едиными государственными стандартами и техническими требованиями в различных сферах правоприменения, регламенты призваны систематизировать, оптимизировать и привести к единой «архитектуре» деятельность системы государственных органов, реализовать новые информационные системы и интегрировать в единую информационную систему «электронного правительства».

По данному вопросу уточним, что административные регламенты, в том числе, регламенты государственных услуг, должны разрабатываться самими органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции (например, предоставление государственной услуги) на основе действующих законов, нормативных правовых актов высших органов управления. Более того, при разработке административных регламентов должны учитываться решения правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность административных процедур, административных действий и (или) принятия решений и иных требований к порядку исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

Разработка и дальнейшее совершенствование института административных регламентов будет способствовать: упорядочению административных процедур и административных действий; устранению избыточных административных процедур и избыточных административных действий; сокращению количества документов, представляемых заявителями для исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), применению новых форм документов, сокращению срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), указанию ответственности должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий; предоставлению государственной услуги в электронной форме.

13. Правовой анализ норм действующего законодательства Кыргызской Республики выявляет актуализацию института мониторинга в деятельность органов исполнительной власти. В данной связи становится очевидным, что развитие института правового мониторинга в Кыргызской Республике связывается с законодательным закреплением и дальнейшим совершенствованием процесса сбора и анализа общественного мнения о деятельности органов исполнительной власти, проводимого посредством социологического опроса и анкетирования. Данные виды сбора информации позволяют также собрать все официальные источники информации: индивидуальные акты правоприменения; обращения: жалобы, заявления, ответы и отзывы на них должностных лиц и т.д. Более того, само по себе проведение массовых социологических опросов повысит уровень правовой культуры общества, укрепит доверие граждан к исполнительному аппарату государства, а также будет способствовать развитию демократических основ функционирования исполнительной власти в Кыргызской Республике.

На законодательном уровне, по нашему мнению, в целях повышения объективности и достоверности результатов мониторинга следует закрепить участие в мониторингах независимых аналитических и научно-исследовательских центров, неправительственных и иных общественных организаций, осуществляющих свою деятельность в Кыргызской Республике.

Личный вклад соискателя. Автором проведено комплексное научное исследование теории и нормативной практики в области организации и деятельности органов исполнительной власти, что дало возможность дать оценку действующей конституционно-правовой концепции, а также обосновать выводы о перспективах совершенствования и развития системы органов исполнительной власти в Кыргызской Республике.

Отдельные предложения и рекомендации автора по совершенствованию правовых механизмов реализации исполнительной власти в условиях демократизации государственной власти в Кыргызской Республике были рассмотрены и одобрены на заседаниях центральных и территориальных органов власти Кыргызской Республики по формированию курса административных реформ в Кыргызской Республике.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основное содержание диссертационного исследования отражено в научных публикациях автора, в выступлениях на международных научно-практических конференциях, семинарах и в научных статьях, содержащих правовой анализ текущих проблем в сфере реализации государственной исполнительной власти, а также с предложениями по совершенствованию системы и структуры органов исполнительной власти и управления.

Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и муниципального права Кыргызской Государственной Юридической Академии при Правительстве Кыргызской Республики.

Наиболее полно результаты диссертационного исследования раскрыты и представлены для широкой научной общественности в монографии, которая одобрена и рекомендована к опубликованию решением Ученого совета Кыргызской Государственной Юридической Академии.

Структура и объем диссертации обусловлены целями и задачами научного исследования. Работа состоит из: списка принятых обозначений и сокращений; введения, четырех разделов; двенадцати подразделов, выводов и списка использованных источников.

II. Основное содержание работы

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, цели и задачи, научная новизна исследования, теоретическая и практическая значимость полученных научных результатов; определяется связь темы с основными научно-исследовательскими программами, в частности, со Среднесрочной программой развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Во введении также формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражается личный вклад автора и приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Раздел 1. «Органы исполнительной власти: вопросы теории и эволюция» состоит из четырех подразделов, посвященных исследованию общетеоретических вопросов исполнительной ветви государственной власти, органов исполнительной власти, а также теории управления.

В подразделе 1.1 «*Политико-правовая природа исполнительной власти*» оцениваются различные подходы к рассмотрению вопроса о статусе, социальном, политико-правовом значении и роли органов исполнительной власти в современном государстве. Отталкиваясь от точки зрения, согласно которой, государственное управление рассматривается как организационно-правовая форма осуществления исполнительной власти, в рамках которой она практически и реализуется, мы рассматриваем ее как попытку противопоставить различные функциональные институты государства, обнаруживая при этом разнородные результаты, которые не могут решить задачу теоретико-правового анализа.

Фундаментальные положения о месте и значении исполнительной власти в системе разделения властей были сформулированы великими зарубежными мыслителями и правоведами: Дж.Локком, Н. Деламаре, Ш.-Л. Монтескье, Л.Штейном, Г. Гегелем, М.Вебером, В.М. Гессеном, А.де Токвилем, Р.Ароном, К. Марксом, Ф.Энгельсом, Б.Н. Чичериным, В. В. Сокольским, А.А.Алексеевым, А.И. Елистратовым и др.

Особый вклад в изучение общетеоретических аспектов государственной власти, в том числе исполнительной, внесли видные ученые - административисты советского и современного периодов:

А.П.Алехин, Г.В.Атаманчук, Н.А.Агешкина, Э.Аннерс, К.К.Айтхожин, А.С.Автономов, К.В.Арановский, К.Е. Агleshов, Ю.С.Абдугинин, Р.У.Айбазов, М.Абсаттаров, Д.Н.Бахрах, М.В.Баглай, А.М.Белиспаев, К.С.Бельский, З.А.Багишаев, Л.Бурлаков, Е.Ю.Бархатова, М.Т. Баймаханов, В.Г. Вишняков, Н.Ворошилов, Д.Галлиган, Н.В.Гончар, Н.С.Гриценко, Н.Г.Галкин, Б.Н.Габричидзе, Е.К.Глушко, С.Ю. Глазьева, В. Гурней, Р.Драго, М.С.Дашян, В.В. Еремян, Б.П.Елисеев, Д.О.Ежевский, О.А.Жидков, А.В.Жеребцов, В.Д. Зорькин, М.Ю.Зенков, Н.А.Игнатюк, Г.Т.Искакова, А.Н.Кайль, А.В.Калмыкова, Ю.М.Козлов, А.Д.Керимов, Н.М.Конин, А.К.Котов, О.К. Кобабаев, П.И.Кононов, Л.Л. Калинина, Е.А.Кремлянская, А.Н.Козырин, О.А.Кудинов, М.Ю.Каверзин, Л.М. Карапетян, А.Н.Козырин, Л.В.Лазарев, Ю.И.Лейбо, Н.И.Матузов, А.В.Малько, В.В.Маклаков, О.В.Мартышин, И.М.Машаров, В.М.Манохин, С.В.Молчанов, Ю.И.Мигачев, А.А.Мишин, С.Е.Нарышкин, Д.М.Овсянко, Н.В.Осадчая, Ж.М.Омаров, В.В.Полянский, А.В.Пикулькин, Л.Л.Попов, В.С.Пронина, С.В.Пронкин, О.Е. Петрунина, А.В.Пикулькин, Н.Л. Пешин, Б.В.Россинский, С.С. Сартаев, Н.Г.Селищева, Ю.Н. Стариков, А.А.Спектор, К.Б.Сафинов, А.В.Старовойтов, Я.Ю.Старцев, С.В.Тихомиров, Э.В.Туманов, Л.К.Терещенко, А.Турусбек, В.И.Фадеев, К.К.Фаизова, А.А.Чанышев, А.И.Кармолицкий, В.А.Козбаченко, Н.М. Конин, А.Д.Керимов, В.Н.Уваров, С.Ф.Ударцев, Т.Я.Хабриева, Е.Н.Чадаев Г.Т.Чернобель, В.Е.Чиркин, А.И.Черкасов, А.В.Шаров, Е.С.Шугрина, М.А.Шпатына, Б.С.Эбзеев, Л.М.Энтин и др.

Фундаментальные положения о политико-правовой роли и значении органов исполнительной власти, а также институтов местного государственного управления и самоуправления были разработаны учеными Кыргызской Республики: Ж.С.Абдрахмановым, Ф.Ш.Аксяновым, А.А.Айылчиевым, С.А.Алымкуловым, А.А. Арабаевым, Н.Атакановым, З.Ш.Бейшеналиевым, А.А.Бекназаровым, З.И. Галиевой, Р.Р.Дархамбаевым, Б.С.Дубанаевым, Э.Э.Дюйсеновым, М.М.Жолдошбековым, О.М.Маматкуловым, А.Ш.Мамбеткуловым, С.К.Мурзаевым, Э.Э. Молдоевым, Г.К.Кулдышевой, С.А.Корчуевой, Х.Б.Норматовым, Э.Н. Рахимбаевым, Л.Сыдыковой, Б.С.Сулаймановой, М.Суюнбаевым, У.Э. Турсунбек, Н.Т. Шериповым и др.

В исследовании были использованы труды зарубежных авторов: M. Duverger, Ж. Ведель, Д.Бирд, Г.Бребан, Frank J. Goodnew, D.Y. Miller, H.Raush, Д.Садлер, W.Wilson, Д.Харвей, Г.Бухарт, J.H.G. Justi, E.Forsthoff, Л.Т. Чихладзе и др.

Важная роль в обосновании методики деятельности органов исполнительной власти принадлежит исследованиям, проведенным в других областях научного познания, такими авторами, как: О.Ф. Андрийко, С.И.Ожегов, Н.Ю. Шведова, Я.Степанов, А.С.Трачевский, В.А.Томсинов, Б.Т.Тонтобаев, М.Такахаси и др.

Обобщая выводы настоящего исследования относительно соотношения «государственного управления», «исполнительной власти» и «исполнительной деятельности», нельзя, на наш взгляд, проводить оценочную параллель между институтом государственного управления, рассматриваемого в качестве организационно-правовой формы, а исполнительной власти, как сущности, ее наполняющей. В данном случае, следует говорить о разновидности государственного управления, когда речь идет об управлении, осуществляемом органами исполнительной власти. Во-первых, функции государственного управления присущи не только органам исполнительной власти, но и другим ветвям власти (например, представительной) и институтам (например, правоохранительным). Во-вторых, институт государственного управления – это самостоятель-

ный государственно-правовой институт, имеющий свои организационно-правовые формы, содержание, функциональное назначение, цели и принципы. Институт государственного управления также имеет собственную систему и организационно-функциональную структуру

Исполнительная власть – категория политико-правовая, однако институционально, подобно выше приведенному примеру, дробима на составляющие, характеризующие ее элементарное применение в практике государственной деятельности. Поэтому большинство правоведов сходятся во мнении, что политико-правовое значение исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в различных сферах общественной деятельности. Содержание исполнительной власти образуют реальная власть государства, направленная на организацию процесса по осуществлению законов и иных нормативных решений.

Таким образом, мы определяемся во мнении, что государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Государственное управление составляет содержание деятельности органов исполнительной власти, выражая, прежде всего, ее функциональную (исполнительную, управленческую и распорядительную) направленность. Таким образом, мы приходим к выводу, что исполнительная деятельность (деятельность органов исполнительной власти) всегда есть государственное управление. Государственное же управление, полностью поглощая данный вид деятельности, распространяет свое влияние в иные сферы общественных и политико-правовых отношений.

В подразделе 1.2 «Функции органов исполнительной власти» обосновывается вывод о том, что «функциональная дееспособность» предполагает способность органов исполнительной власти реализовывать комплекс видов управленческой деятельности, образующих различные воздействия государства на социальную систему. Функции пронизывают всю структуру государственного аппарата и наполняют ее конкретным содержанием. В данном смысле выделение функций преследует цель определения направлений в содержании деятельности исполнительной власти.

Расширение политико-правового влияния исполнительной власти, во многом происходит именно по причине реализации ею правотворческой функции. Правотворческую функцию органов исполнительной власти можно рассматривать и как участие в законопроектной деятельности (разработка законопроектов, подготовка заключений к ним, подготовка проекта нормативного правового акта и т.п.), и как непосредственное создание (отмена или изменение) нормативных правовых актов с целью реализации своей компетенции. Реализация исследуемой функции в Кыргызской Республике связывается с проблемой установления пределов нормотворчества органов исполнительной власти. Для Кыргызстана, на данном этапе административных реформ решение указанной проблемы важно с учетом расширения нормотворческих функций органов исполнительной власти, а также с конституционализацией права Правительства Кыргызской Республики на законодательную инициативу.

В рамках настоящего параграфа, на примере деятельности органов исполнительной власти в Кыргызской Республике рассматриваются также правоприменительная, управленческая, контрольная, функция государственных услуг. В процессе административной реформы, состоящей из двух частей: оперативной и институциональной происходит модернизация, прежде всего, функций и структуры исполнительной власти. Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, установлении процедур исполнения необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг [8]. Исходя из данных характеристик, в специальном значении, административная реформа может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закреплении необходимых и упразднения избыточных функций.

До настоящего времени в Кыргызстане уже были проведены попытки функционального анализа: функционально-организационный и функционально-структурный анализ [9]. Основная цель этих анализов была направлена на выявление соответствия заявленных в положениях министерств и административных ведомств функций и реально выполняемых ими функций, дублирования в деятельности отдельных подразделений внутри ведомств или же между ведомствами, в подготовке рекомендаций по изменению структуры и организации деятельности министерств. На сегодняшний день функциональный анализ является одним из инструментов регулярного анализа и оценки эффективности деятельности министерства/ведомства, других органов управления и организаций на постоянной основе.

В ходе функциональных анализов была проведена типизация функций по таким категориям, как отраслевая политика, координация, контроль и надзор, регулирование, оказание услуг и поддержки и т.д. Функциональному анализу были подвергнуты центральные аппараты 40 министерств, государственных комитетов и административных ведомств, 108 их подведомственных и 713 территориальных структур, позволили дать количественную и качественную оценки выполняемых государственными органами задач и функций, провести их полную ревизию [10, с.100-103].

Все функции органов исполнительной власти были распределены по следующим типам:

- разработка государственной политики (стратегии, концепции развития, законопроекты, постановления и другие акты правительства, ведомственные нормативные акты);
- регулирование (лицензирование, сертификация, аккредитация и т.п.);
- координация, надзор и контроль;

- поддержка (кадровая работа, юридические, финансово-экономические службы, пресс-службы);
- услуги [10, с.100-103].

В 2012 году по результатам изучения, проведенного в сентябре – ноябре 2012 года) отделом государственного управления и кадровой работы, был проведен анализ конфликтных и проблемных задач и функций государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики [11]. Изучение проблем, имеющихся в функциональном “поле” министерств и ведомств, было проведено на основе материалов, подготовленных государственными органами исполнительной власти по поручению Аппарата Правительства Кыргызской Республики. Прежде всего, был произведен подсчет функций по их типологии (отраслевой политики 376, регулирование 242, координации, контроля, надзора 274, услуг 104, поддержки 270).

Однако анализ выявил, что не существует единообразного подхода к формулированию понятия «функция», Остаются несистематизированными данные о том, насколько функция укрупняется или, наоборот, детализируется, показывается обобщенно либо по каждому специфическому направлению, существует тенденция к появлению новых функций. Прослеживается также недобросовестность государственных органов при инвентаризации функций и подготовке положений о министерствах и ведомствах.

Таким образом, в теории права Кыргызской Республики ощущается недостаток институционального анализа функциональной компетенции с целью выведения четких пределов полномочий, законодательное определение системно-структурной иерархии органов исполнительной власти в Кыргызской Республике. На данном этапе реформирования отношений в сфере управления, ценность данного анализа повышается глобальным, по своей значимости, пересмотром соотношения властей, повышением роли и значения органов исполнительной власти в целостном организме государственной власти в Кыргызской Республике.

В подразделе 1.3 «Становление и эволюция исполнительной власти в Кыргызской Республике» рассматриваются вопросы эволюции социального управления в целом, на примере развития общественных процессов в различных государствах в различные исторические эпохи. Обосновывается вывод о том, что институционализация управления претерпевала изменения: от управления при помощи эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению в первобытном обществе, до сознательного управления общественными процессами на научной основе в современном обществе. На каждом этапе своего развития само общество определяло цели, принципы, содержание и общие границы управления; сущность управления формировалась под непосредственным влиянием социально-политического строя и существующих в обществе экономических отношений [12, с.48-49].

Исследование подтверждает, что эволюция развития общественных институтов, включая и институты управления, в своем движении к демократическим идеалам еще не завершена, также как не завершена эволюция государства. Развитая демократия предполагает стабильное состояние таких ее институтов, как делегирование, представительство, суверенитет, гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина и др., что способствует непрерывному совершенствованию механизмов государственного управления, как условие созидания справедливого общества.

Анализ норм Конституции Кыргызской Республики 1993 года подтвердил решимость народа Кыргызской Республики сделать стремительный рывок к демократии, что означало конституционализацию демократических правовых ценностей в институты власти и управления. При этом Кыргызская Республика пошла по стандартному пути, которому следовали все постсоветские республики. Тексты их конституций были максимально выдержаны в демократическом духе, согласовывались с международными стандартами. Практика конституционного реформирования, как доказала история, была воспринята и выдержана как общественным сознанием переходного периода, так и реалиями процессов государственно-правового строительства новых правоотношений. Однако планка первой волны правовых реформ в сфере власти и управления была настолько высока, что многие нормы конституций были просто обречены оставаться декларативными, что выявлялось в практике правоприменения. Некоторые положения Конституции остались либо за пределами правопонимания, либо были не достаточно конкретными, что, в конечном итоге, в частности, в Кыргызстане, привело к конфликту власти.

Ныне действующая Конституция 2010 года также не лишена недостатков. В частности, среди принципов государственной власти указан принцип ее разделения (пп.2 ст.3), но при этом не указывается количество и не проводится поименование ветвей государственной власти. Это, в свою очередь, наводит на мысль о возможности образования в Кыргызской Республике и президентской и иных ветвей власти. Более того, при конституционализации институтов парламентаризма, разработчики новой Конституции не вложили в ее текст нормы, уточняющей действующую систему правления. В Конституционно-правовом порядке, как правило, система правления находит свое фундаментальное положение среди других политико-правовых институтов.

В рамках рассматриваемого подраздела обзору – анализу подвергаются этапы конституционных и административных реформ, оказавших существенное влияние на организационные и функциональные основы деятельности органов исполнительной власти в Кыргызской Республике. Акцентируется, что нынешний этап реформ связан с принятием Конституции 2010 года, Конституционного закона КР «О Правительстве Кыргызской Республики», а также иных законов и нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

В подразделе 1.4 «Система и структура органов исполнительной власти в конституционной модели разделения государственной власти в Кыргызстане» подчеркивается феномен превосходства исполнительной власти над законодательной и судебной. Возрастающее положение исполнительной власти объяс-

нается первостепенным значением осуществляемой этой ветвью власти управленческой функции в связи с усложнением общественных процессов, стремительным развитием информационных технологий.

Данная тенденция наблюдается как в постсоветских и постсоциалистических государствах, так и в развитых демократических государствах. Более того, эволюционируя, она остается стабильным социально – политическим явлением. Соответственно, формирование теоретических концепций и практических нормативных конструкций уже невозможно без учета столкновений политических реалий, выводящих на лидирующие позиции власть исполнительную, так как в современных условиях повышения роли государства движущей силой выступает цель повышения эффективности системы его управления.

Стоит согласиться с исследователями, подчеркивающими, что государственная организация органов исполнительной власти - это самая многочисленная из числа организаций - группа субъектов права, объединенная к тому же единым руководством и подчинением и действующая согласованно и целенаправленно. В таких условиях повышается уровень политико-правовой ответственности органов исполнительной власти за состояние и стабильность общественных процессов. Государство, в свою очередь, должно обеспечить организацию строго иерархической системы с жесткой подчиненностью, именуемой аппаратом государственного управления. В данном значении анализу и конкретизации подлежат такие институциональные характеристики органов исполнительной власти как: «система», «структура», «аппарат».

Система - это объективное единство закономерно связанных между собой предметов и явлений. Такое единство обеспечивается путем установления существенных связей между ними. Однако, принципиальная целостность и единство системы органов исполнительной власти Кыргызской Республики не имеет конституционно-правовой основы, как например, в России и Казахстане.

При всеобщем ожидании перемен к лучшему, в Кыргызской Республике появились новые проблемы и, как следствие, неготовность к их решению вызвало торможение всего процесса административных реформ. Кыргызстанскими исследователями подчеркивается, что в настоящее время ситуация в Кыргызстане остается непредсказуемой. Верховенство права, приоритет прав и свобод человека и гражданина, разделение властей как новые конституционные принципы признаются, но это не сопровождается реальным укреплением государственной власти. Однако, анализ действующего законодательства, его высокой динамики и качества в достижении цели укрепления достигнутых Республикой демократических институтов и ценностей, последних лет, в частности, с момента принятия новой Конституции 2010 года, уже сегодня, позволяют сделать иные выводы. Политико-правовая концепция Конституции 2010 года предъявила к действующему до ее принятия правовому массиву, особые требования. В наибольшей концентрации, тенденции кардинального переустройства всей системы, включая и структурно-системные и организационно-правовые элементы, коснулись именно всего аппарата исполнительной власти Кыргызстана. Это еще раз подтверждает высокий уровень общественно-исторического развития Республики, готовность к укреплению демократических основ функционирования власти при отсутствии различного рода декларативных проявлений, весьма характерных для стран переходного типа.

Практика правоотношений на уровне политико-правового процесса в Кыргызской Республике подтверждает, что механизмы конституционализма еще достаточно слабы. В данной ситуации важно решить проблемы, связанные с возникновением негативных социальных реакций – определенных кризисных тенденций, ведущих к дестабилизации общественных отношений и дисфункции государственной власти в целом. Именно поэтому разработка эффективной правовой политики в Кыргызской Республике, обоснование концепции правового развития на ближайшее время и на перспективу называются одной из первоочередных задач современной отечественной юридической науки.

В деятельности органов управления Кыргызской Республики правовая политика должна быть ориентиром, связующим звеном и, одновременно целью, которая и определяет возможности для совершенствования и повышения эффективности. Не только функциональные, но и структурные и системные преобразования будут лишены мотивации и смысла, если они не связаны целью правовой политики государства. В данном смысле для Кыргызстана необходимым является развитие в рамках юридической науки правовой политики как особой политико-правовой категории и ее отражения, прежде всего, в действующем законодательстве.

Раздел 2. «Конституционно-правовой статус центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике» состоит из трех подразделов.

В подразделе 2.1 «Правительство в системе исполнительных органов в Кыргызской Республике» рассматриваются общетеоретические положения о правовом статусе правительства с использованием сравнительно-правового анализа. Исследованию подлежат характеристики правительств, действующих в государствах с отличными системами правления, различными уровнями развития демократических институтов.

Обзору–анализу подверглись особенности деятельности Правительства Кыргызской Республики переходного периода, в отличие от многих государств, осложненной разрешением многочисленных внутриполитических конфликтов, эпицентром которых служили и центр и регионы. Так, в частности, до введения в действие новой Конституции 2010 года, Правительство выполняло огромный объем хозяйственной деятельности, воспроизводя заложенные еще планово-директивной системой отраслевые функции: сельское хозяйство; производственные проекты, строительство и т.д. Создание условий для бизнеса, культурного и общественного развития, благоприятных условий для раскрытия потенциала страны – это новые задачи, которые встали перед Правительством, осуществляющим свою деятельность в новом демократическом русле.

В 2005 году Жогорку Кенешем Кыргызской Республики принимается Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» [13], в котором закрепляется статус Правительства Кыргызской Республики как высшего, коллегиального органа исполнительной государственной власти, возглавляющего единую систему органов исполнительной власти в Кыргызской Республике и решающего все вопросы государственного управления, за исключением полномочий, отнесенных Конституцией Кыргызской Республики 1993 года к компетенции Президента и Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (ст.1).

Среди основных принципов деятельности Правительства Кыргызской Республики, Закон выделил: законность; обеспечение прав и свобод человека и гражданина; разделение властей; разграничение функций исполнительной государственной власти и местного самоуправления; гласность и открытость; ответственность и подотчетность за свою деятельность перед Президентом и Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики и др. (п.1 ст.16 Конституционного закона о Правительстве Кыргызской Республики 2005 года).

В Состав Правительства, согласно ст. 4 Конституционного закона вошли: Премьер-министр, вице-премьер-министр, министры и председатели государственных комитетов. Премьер-министр назначался Президентом страны после рассмотрения и одобрения им кандидатуры Премьера, внесенной депутатами от политической партии, получившей более 50 процентов мандатов депутатов Жогорку Кенеша (п.1 ст.69 Конституции 1993 года). Президент страны также принимал присягу Премьер-министра и членов Правительства в присутствии депутатов Жогорку Кенеша (п.2 ст.8). Президент страны также распространял свои полномочия на принятие либо отклонение прошения об отставке Премьер-министра, Правительства или отдельного члена Правительства (ст.9).

Отдельная глава Конституционного закона освещала вопросы взаимоотношений Правительства Кыргызской Республики с другими государственными органами (Президентом, Жогорку Кенешем, органами судебной власти и местного самоуправления, прокуратурой, Национальным банком, Счетной палатой, Омбудсменом и гражданским обществом).

Анализ норм Конституционного закона 2005 года подтверждает, что первичной государственной задачей молодого, независимого и суверенного государства стало правовое обеспечение деятельности Правительства уже не по отраслевому, а функциональному принципу. Точкой отсчета можно считать создание новой структуры аппарата (в широком смысле) Правительства Кыргызской Республики, принципиально отличающейся от прежней.

Кардинальный пересмотр функций Правительства Кыргызской Республики предполагала административная реформа 2005-2009 года, когда и была проведена внутрисистемная реорганизация. Новая Конституция Кыргызской Республики 2010 года внесла ясность в отношении реформирования и совершенствования организационно-правовых и функциональных сторон деятельности высшего исполнительного органа государственной власти в Кыргызстане. В традициях парламентарных государств, в своей деятельности, Правительство теперь подотчетно высшему законодательному (представительному) органу республики - Жогорку Кенешу и ответственно теперь только перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией. Это кардинальный пересмотр положений Конституции Кыргызской Республики 1993 года, в соответствии с которой Правительство было ответственно и подотчетно и перед Президентом и перед Жогорку Кенешем (ст.71). В соответствующем режиме Премьер-министр ежегодно представляет только в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства (п.1,2 ст.85).

Политико-правовое участие Президента в формировании Правительства остается формальным и, по сути абстрагированным. Принятый 18 июля 2012 года новый Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики» конкретизировал многие положения Конституции и призван внести существенные изменения в практику деятельности Правительства Кыргызской Республики и дать начало структурным и функциональным преобразованиям в деятельности высших органов исполнительной власти в Кыргызской Республике. Правовой анализ Конституционного закона выявил тенденцию усиления статуса Премьер-министра как высшего должностного лица, возглавляющего исполнительную ветвь власти Кыргызской Республики.

Актуализация в Конституционном законе права законодательной инициативы Правительства еще раз доказала неотвратимость делегирования исполнительной ветви власти самых важных полномочий по управлению государством.

В рамках данного подраздела отмечена также роль Временного Правительства, взявшего на себя историческую миссию перед народом по обеспечению Конституционной реформы, в соответствии с Декретом № 1 Временного Правительства от 7 апреля 2010 года [14]. Деятельность Временного правительства до принятия новой Конституции 2010 года и, в последующем вживание ее норм в правовую действительность организации жизнедеятельности кыргызстанского общества, акцентировали потребности реформирования институтов власти в Кыргызской Республике.

После апрельских событий 2010 года произошли коренные изменения в государственном устройстве Кыргызской Республики. Была введена парламентская система правления. Ключевой темой в повестке дня работы Правительства Кыргызской Республики стало обеспечение безопасности общества, решение социально-экономических проблем. Правительству удалось удержать экономику страны от глубокого спада. Из-за нарастания уровня бедности социальная политика была сконцентрирована на решении насущных про-

блем населения.

В подразделе 2.2 «Конституционно-правовой статус министерств, агентств, комитетов и иных центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике» исследуются вопросы правового статуса указанных органов исполнительной власти, а также еще одной структурной единицы в системе органов исполнительной власти – административного ведомства.

Правовой анализ действующих нормативно-правовых актов в данной сфере подтверждает, что единого источника, определяющего правовые особенности министерства, как центрального органа государственной исполнительной власти, в Кыргызской Республике не существует.

В Российской Федерации, например, в 2004 году была предпринята попытка унифицировать режим систематизации и структуризации органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [15] в целях формирования эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в соответствии со ст.112 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», была определена система федеральных органов исполнительной власти, куда вошли: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Однако практика правоприменения подтвердила, что не отрегулированными остались многие вопросы, в частности, позволяющие отличить (по статусу) министерства от иных органов исполнительной власти. Так же, как и в отношении министерств, законодательство Кыргызской Республики не раскрывает организационно-правовой сущности, значения и особенностей правового статуса административных ведомств, создающихся в Кыргызской Республике в форме агентств, инспекций, служб и фондов. В данном смысле, так же, как и в отношении министерств, по нашему мнению, в отношении государственных агентств, инспекций, служб и фондов необходима разработка стандартных норм, определяющих особенности и социально-правовое значение каждого из указанных видов государственных органов, цели и задачи их деятельности, принципы деятельности, функции, взаимодействие с иными органами исполнительной власти, местного самоуправления, институтами гражданского общества и др.

Более полной регламентации, по нашему мнению, должны быть охвачены подчиненные министерствам и государственным комитетам подведомственные подразделения со статусом юридического лица, подчиненные административным ведомствам (ст.26 Конституционного закона КР «О Правительстве Кыргызской Республики»). Обзору – анализу, в рамках данного подраздела, подвергаются правительственные и межведомственные координационные и совещательные органы, рабочие группы, создаваемые для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов актов координационных и совещательных органов, чьею значимость еще должна доказать практика правоприменения.

Анализ взаимоотношений Правительства с другими органами государственной власти, выявляет также ряд органов в структуре органов центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике. Так, взаимодействие Правительства и Парламента Кыргызской Республики обеспечивают уполномоченные органы при Правительстве: официальный представитель Правительства в Жогорку Кенеше (п.1 ст.31); постоянный представитель Правительства в Жогорку Кенеше (ст. 32 Конституционного закона КР «О Правительстве Кыргызской Республики»).

В подразделе 2.3 «Проблема реализации конституционно-правового статуса центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике» подчеркивается, что проблема реализации конституционно-правового статуса центральных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике была отчетливо поставлена в Комплексной основе развития Кыргызской Республики до 2010 года.

Вместе с тем, опыт становления системы управления свидетельствовал об отклонениях от конституционных норм в законотворческой и правоприменительной практике государственных органов, о нарушениях конституционной законности, деформации соотношения законов и подзаконных актов, произвольном построении некоторых элементов правовой системы. В связи с расширением функций и задач управления в переходный период, многие органы управления расширяли состав входящих в нее работников, более сложными становятся их структура, порядок осуществления функций.

Усложнение организации аппарата управления потребовало формирование политико-правовых основ, которые, во-первых, освободили бы его от тех гипертрофированных властных форм и методов деятельности, в которых он реализовывался в прежние годы и, во-вторых, обеспечил его новые статусные роли, олицетворяющие суть и значение исполнительной ветви власти. Главной целью административных реформ рассматриваемого периода стало: во-первых, правовое обеспечение организации оптимальной системы управления, в структурной и кадровой сферах отвечающей потребностям демократической модели управления государством, исключающей дублирование и избыточность функций; во-вторых, правовое обеспечение перехода к новым более эффективным методам управления, сочетающим достижения мировой цивилизации и самобытные национальные формы, традиции.

В данном направлении государством были предприняты меры по оптимизации системы центрального управления. Однако, как выявило исследование, они не были обеспечены правой доктриной, указывающей на критерии определения процесса оптимизации, на процесс ее осуществления. В данном случае, полезным можно признать опыт подобной деятельности в других странах СНГ, в частности российский.

Таким образом, проведенное исследование подтвердило, что административная реформа в Кыргызской Республике нуждается в переоценке уже проведенных преобразований, их качественных характери-

стик, а также постановке новых задач и целей, одной из которых является научно-обоснованное определение и разграничение функций и полномочий между структурами исполнительной власти. Главной задачей административной реформы является реальное повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Ее решение диктуется необходимостью обеспечить высокую организованность всех звеньев аппарата исполнительной власти, четкость, своевременность осуществления своих полномочий государственными служащими, должностными лицами. Для этого, сначала в теоретико-правовом (научном) плане, а затем уже на практике предстоит разрешить ряд новых задач.

Раздел 3. «Социально-правовая природа местной государственной власти и система ее органов в Кыргызской Республике» состоит из трех подразделов.

В подразделе 3.1 «Правовой статус местной государственной администрации в Кыргызской Республике (сравнительный анализ республик СНГ)» в историческом, сравнительно-правовом и аналитическом аспектах исследуются вопросы правового статуса местных государственных администраций в Кыргызской Республике. В соответствии с п.1 ст. 91 Конституции 2010 года: «Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация».

В ст. 27 Конституционного закона КР «О Правительстве Кыргызской Республики» конкретизируется, что исполнительная деятельность местной государственной администрации распространяется исключительно в пределах района. Фактически местная государственная администрация – районный государственный орган.

Согласно ранее действовавшему законодательству административно-правовые границы деятельности местной государственной администрацией поглощали территории областей. Главой государственной администрации области являлся губернатор, назначаемый Президентом Кыргызской Республики по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики и с согласия соответствующего местного кенеша. Полномочия глав местных государственных администраций (района и области) фактически совпадали, с разницей распространения по подведомственной территории.

Принятие Конституционного закона «О Правительстве Кыргызской Республики» 2012 года повлекло ряд коренных изменений в структуре местных государственных администраций в Кыргызской Республике. На сегодняшний день местные госадминистрации в соответствии с п.2 ст.9 ЗКР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96 [16] «Местная государственная администрация - государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на территории района согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям».

Некоторые из полномочий районных госадминистраций, указанные в рассматриваемой статье, носят более обобщенный характер, например, «осуществление исполнительной власти на соответствующей территории». Данная формулировка дублирует п.1 ст.2 Закона и в составе норм ст.9 данного Закона, согласно нормативной технике должна быть раскрыта полностью.

Заслуживает внимания и норма, согласно которой районная госадминистрация утверждает проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организует их исполнение и отчетывается перед совместным заседанием местных кенешей о выполнении этих программ. При этом, в полномочия госадминистраций входит привлечение ресурсов для решения неотложных социально-экономических, экологических и других задач.

В обязанности районных госадминистраций входит также «обеспечение управления государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями». Данная норма подлежит изменению по следующим соображениям. Во-первых, очередной раз наблюдается терминологическая наслойка в виде связки: «обеспечение управления». Излишнее употребление терминов, не конкретизирующих действие, а наоборот, затрудняющих понимание его содержания, засоряет тексты нормативных правовых актов, которые в максимальной степени должны быть просты и понятны.

Во-вторых, государственные программы подлежат исполнению, а не управлению, так как в исполнении указанных программ и состоит реализация управления, как функции органов исполнительной власти. В данном смысле, анализируемые нормы ЗКР «О местной государственной администрации» 2011 года № 96 подлежат пересмотру и систематизации.

Возникает еще один вопрос. Подчинение районных администраций Правительству и области должно непременно сопровождаться ответственностью перед ним. Однако, Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» не определяет юрисдикционный режим такой ответственности. В п.1 ст. 19 говорится лишь о «персональной» ответственности акима за законность принимаемых решений. Данное положение, несомненно, опирается на норму п.1 ст. 10, устанавливающей принцип единоначалия главы государственной администрации района. В п. 4 ст.10 уточняется, что аким несет персональную ответственность перед Правительством Кыргызской Республики за социально-экономическое развитие района. Тем не менее, в ранее действующем ЗКР было положение о персональной ответственности главы районной госадминистрации перед Президентом и Правительством, а также перед главой государственной админи-

страции области (п.4 ст. 63).

Таким образом, в действующем законодательстве вызывает определенные сомнения квалификация ответственности как «персональной». Во-первых, как и во многих других случаях, регламентация ответственности управленцев в Кыргызстане, не является исчерпывающей. Нормы не уточняют, какого характера может быть такая «персональная» ответственность: уголовно-правовой, административно-правовой, дисциплинарной, гражданско-правовой? Во-вторых, в демократическом государстве, процесс правоприменения в рамках института юридической ответственности, должен связываться с деятельностью судов, несмотря на жесткую иерархию исполнительных органов государственной власти. В-третьих, в нормативном порядке конкретизируется перечень действий, за которые может наступить ответственность главы районной госадминистрации, либо иных должностных лиц, будь то: невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на него функций и обязанностей; несвоевременное и неправильное осуществление предоставленных прав; ошибки в принятых решениях и совершенных действиях; нарушение законодательства Кыргызской Республики и т.д.

При этом важно, чтобы ответственность акима наступала не только за нарушение принципа законности в принятии решений, как это установлено в действующем законодательстве Кыргызской Республики, но и действий, как обязательной формы исполнительно-деятельности. В данном случае, следует расширить и круг субъектов такой ответственности, как лиц, отвечающих за исполнение и непосредственно исполняющих решения акима.

Пересмотр норм об ответственности, ее персонификация и конкретизация созвучны требованиям Программы Правительства Кыргызской Республики 2012 года, в которой указывается, что: «По всей вертикали власти должна быть четко распределена ответственность - кто и за что конкретно отвечает, а результаты деятельности каждого государственного органа должны подвергаться оценке как со стороны Правительства, так и общества» [17].

Организация местной государственной власти в Кыргызской Республике, до внесения изменений и дополнений в ЗКР «О местном самоуправлении», была отдана на контроль местному самоуправлению. Так, в частности, районные кенешы были в составе местных кенешей – представительных органов местного самоуправления. В частности, реализация компетенции местной государственной администрации, также как и порядок назначения на должность акима, происходил при непосредственном участии районных кенешей.

Теперь, согласно новой редакции ЗКР «О местном самоуправлении» (в редакции Закона КР от 3 августа 2012 года N 149) [18] районные кенешы исключены из системы местных кенешей. Закон определяет, что «Местные кенешы соответствующей административно-территориальной единицы - района вправе проводить совместные заседания местных кенешей (айылных и городских) и принимать совместное решение в виде постановления в соответствии с настоящим Законом» (п.4 ст.21). Таким образом, в Кыргызской Республике образовался новый коллегиальный орган - совместное заседание местных кенешей. Это яркое подтверждение кыргызстанской модели подотчетности района представительным органам местного самоуправления, что нивелирует институты парламентского контроля, актуального в условиях парламентарной системы правления.

Конкретизация полномочий районных госадминистраций, на сегодняшний день также осложнена недоурегулированностью многих вопросов управления по причине формального обновления законодательства Кыргызской Республики. В данной связи образуются проблемы теоретико-правового и практического характера. Среди первых, можно назвать отсутствие в действующем законодательстве норм, определяющих правовую суть и содержание взаимодействия госадминистраций и органов, за согласованные действия которых они отвечают. И если в Регламенте местной государственной администрации, утверждаемом Правительством Кыргызской Республики, установлен более процессуальный и процедурный режим деятельности госадминистраций, то в законодательном порядке еще необходимо определить ряд важнейших вопросов.

На данном этапе административных реформ в Кыргызской Республике уже можно говорить о повышении роли и функционального значения местных государственных администраций, как органов, прежде всего, координационной направленности, под связующим началом которых осуществляют свою деятельность территориальные подразделения структурных правительственных образований высшего звена на соответствующей территории района. Хотя из анализа программных документов следует тенденция сокращения промежуточного звена государственного управления в Кыргызской Республике. В частности, в проекте Концепции Европейской Комиссии «Активное вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений и развития местного самоуправления» [7] отмечено решение на переход с доставшейся с советских времен 4-х уровневой системы управления: республика, область, район и первичный уровень (город или село), - на 3-х уровневое.

В проекте Концепции отмечено, что данный процесс перехода на 3-х уровневое управление, применительно к районным госадминистрациям означает образование новых, модернизированных районных государственных администраций, на базе старых РГА (некое подобие Районного Белого Дома, которые разместятся в зданиях «бывших» областных государственных администраций), в соответствии с новой структурой, в которые войдут департаменты и отделы, секторы республиканских органов государственного управления – министерств.

По данному решению вопроса об оптимизации государственного управления можно сказать следующее. Во-первых, актуализация перехода на трехуровневое управление началась в 2007 году, когда практи-

ка правоприменения выявила некоторые негативные факторы организационно-правового и функционального характера. На сегодняшний день, фактическое изменение статуса областного звена (с областных администраций на аппарат полномочного представителя Правительства) может изменить что-то в деятельности районных госадминистраций, но только при учете определения необходимого объема правовых полномочий новой областной структуры, а также характера взаимодействия ее с районом.

Во-вторых, взаимообусловленность с административно-территориальным переустройством подчеркивает фундаментальность реформ в организации деятельности районных госадминистраций. Во всяком случае, очевиден процесс сокращения штатной структуры за счет нивелирования административно-территориальных единиц в Кыргызской Республике. Вопросы оптимизации управления в новообразованных административно-территориальных единицах будет успешен только при условии соблюдения выше сформулированных выводов и предложений.

Не урегулированными в действующем праве Кыргызской Республики остались вопросы взаимоотношений госадминистраций района с полномочным представителем Правительства в области и его аппаратом, что имеет важное значение в рамках коренной переструктуризации государственной власти в области. Сложность таких взаимоотношений, на наш взгляд, обуславливается и различной функциональной природой новых структурных подразделений органов исполнительной власти на местах.

В подразделе 3.2 «*Правовой статус областных органов исполнительной власти в Кыргызской Республике*» обращается внимание на то, что в ином ракурсе законодательство Кыргызской Республики закрепляет основы деятельности Полномочного представителя Правительства в области и его аппарата, чьи полномочия состоят в обеспечении реализации полномочий Правительства и повышении эффективности деятельности государственной власти в пределах соответствующей области (п.1 ст.28 КЗКР о Правительстве). Это многофункциональная управленческая деятельность. Тем не менее, анализ ст. 10 КЗКР о Правительстве, также подтверждает, что далеко не все полномочия Правительства могут быть реализованы на областном уровне, что указывает на размытость, неопределенность норм действующего законодательства.

Постановлением от 17 июля 2012 года № 506 [19] областные государственные администрации преобразованы в аппараты полномочных представителей Кыргызской Республики в областях, соответственно в каждой из названных семи областях действует аппарат под руководством полномочного представителя Правительства КР в области. В Постановлении также установлено, что аппарат полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области является правопреемником областной государственной администрации. Аппарату были переданы помещения государственных областных администраций, а также разработаны предложения по эффективному использованию помещений в административном здании, занимаемом областной государственной администрацией. В соответствии с преобразованием была образована рабочая комиссия для приема-передачи аппаратам полномочного представителя всей документации, основных и материально-технических средств, ранее находящихся в ведении областных государственных администраций. Таким образом, областное звено государственного управления не ликвидировано, а преобразовано. Областное управление существует в лице аппарата полномочного представителя Правительства КР в области.

В соответствии с КЗКР о Правительстве аппарат полномочного представителя в области создается для обеспечения деятельности полномочного представителя, осуществления координации, мониторинга и контроля за деятельностью органов исполнительной власти в области (п.5. ст. 28). В Типовом положении об аппарате полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области, утвержденном Постановлением КР от 30 августа 2012 года № 631 [20] указанные в КЗКР задачи дополнены и конкретизированы. В частности, уточняется, что координация, мониторинг и контроль осуществляется в отношении деятельности территориальных органов государственной исполнительной власти, местных государственных администраций и органов местного самоуправления по делегированным государственным полномочиям области. Аппарат также ведет организационное, правовое, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение деятельности полномочного представителя Правительства.

Анализ норм Типового положения об аппарате полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области, утвержденном Постановлением КР от 30 августа 2012 года № 631 подтвердил, что оно не дает однозначной характеристики о правовом регулировании статуса и деятельности аппарата. Что касается взаимоотношений государственной областной и районной власти, то регламентация вопроса остается достаточно поверхностной. Из рассматриваемых нормативных правовых актов, очевидно, что полномочный представитель Правительства в области и его аппарат осуществляют в отношении деятельности районной администрации: координацию, мониторинг и контроль, по запрашиваемым материалам и документам, а также посредством инспектирования и служебных расследований. Согласно некоторым указанным выше полномочиям, полномочный представитель и его аппарат имеют непосредственное отношение через проведение координации, мониторинга и контроля к территориальным государственным органам исполнительной власти, т.е. территориальным подразделениям министерствам, комитетам и ведомствам. В данном направлении деятельность районных администраций дублируется властью в области. Понятно, что каждая организация местной власти действует в своих административно-правовых пределах. Однако, такие разноуровневые отношения будут пересекаться, а функциональная идентичность деятельности, усугубляемая ведомственной подотчетностью и подконтрольностью, неминуемо приведет к дублированию функций.

Таким образом, как показал анализ действующего нормативного материала, не все из указанных негативных факторов удалось нивелировать созданием новой структуры. В частности, в отсутствие правовой доктрины оптимизации, невозможно определить насколько раздутыми остаются штаты аппаратов полномочного представителя в областях, не понятно какой из отделов в структуре каждой из областей осуществляет координационные функции. В отмеченных выше случаях, наблюдается дублирование полномочий районных и областных органов государственной власти.

В подразделе 3.3 «Вопросы реформирования деятельности местной государственной власти в Кыргызской Республике (сравнительно-правовое исследование) обосновывается целесообразность анализа с точки зрения практической актуализация вопросов централизации и децентрализации власти, выявляющей проблемы учащения изменений в объеме полномочий органов исполнительной власти разных уровней. Учет тенденций централизации и децентрализации власти, успешно сочетающиеся в развитии политико-правовых институтов в Кыргызстане, должен определить перспективы и направления совершенствования института местного государственного управления и самоуправления. Главным в данном смысле является устранение формального несоответствия действующих институтов управления своему социальному значению, формальной подмены одних институтов публичной власти другими, что отчетливо проявляется в организации форм и методов местного самоуправления в Кыргызской Республике.

Проводимая в Кыргызской Республике специализация функций органов исполнительной власти, также, как в других государствах СНГ выявила ряд проблем. Главной из них является затруднение в создании единого классификатора функций, а также гибких процедур определения и распределения функций. Тем не менее, в Кыргызской Республике структура и функциональное наполнение деятельности органов местного самоуправления напоминает известные системы исполнительной государственной власти на местах. В соответствии со ст. 6 Закона «О местном самоуправлении» [21] деление органов управления на: представительные и исполнительные проводится в рамках института самоуправления, а не государственного местного управления, как это сделано в других странах Содружества Независимых Государств.

Стоит уточнить, что местное самоуправление и территориальное управление, как правило, имеют объектом своей деятельности одну и ту же территорию. Но если первое направлено на реализацию интересов населения, которое проживает на этой территории, то другое – на защиту общегосударственных и публичных интересов. В Кыргызстане организация местного самоуправления ограничивается административными территориями айылного аймака и города (п.2 ст.4 ЗКР «О местном самоуправлении»). Соответственно территории области, района и центральному управлению отводится государственное управление.

Более того, анализ действующего законодательства Кыргызской Республики подтверждает, что общегосударственные и публичные функции возложены на органы самоуправления, что подтверждает общегосударственную природу представительных и исполнительных органов местного самоуправления в Кыргызстане.

Выделенные процессы таят в себе опасность полной трансформации института местного самоуправления в местный уровень государственной власти, причем в еще более недемократичной форме, чем это было во времена СССР, когда данного института не существовало вовсе. Развитие системы местного управления в Кыргызской Республике, на наш взгляд, требует пересмотра система взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления в пользу развития институтов парламентского контроля. На сегодняшний день на систему местной государственной власти приходится отдельные институты контроля представительных органов самоуправления. Учитывая выше сформулированные выводы, такой контроль можно считать внутрисистемным.

Другой проблемой, развернутой в рамках данного подраздела является процесс делегирования, опосредующий деятельность органов местного государственного управления и самоуправления. Согласно п. 1,2 ст.2 Конституции Кыргызской Республики: «Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе настоящей Конституции и законов».

Исходя из данных конституционных положений, процесс делегирования связывается с передачей народом полномочий на осуществление власти государственным органам. В данном случае, более достоверной в стремлении государств демократизировать институты управления, является позиция тех, которые в свое законодательство вкладывают механизм делегирования местным самоуправлением некоторых полномочий государственным органам на местах. Национальная модель взаимодействия органов местного государственного управления и самоуправления строится на принципе делегирования государством некоторых властных полномочий органам самоуправления. Правовой анализ такой системы доказывает, что дальнейшее ее развитие может привести к окончательному стиранию границ и лишению органов местного самоуправления самостоятельности, потому как вследствие делегирования усиливается контроль со стороны государства, в том числе и контроль политического характера. В данном случае органы самоуправления теряют необходимый, установленный в Хартии об МСУ [22] объем самостоятельности, а сам процесс передачи управленческих функций протекает уже не в плоскости децентрализации, а деконцентрации власти.

На сегодняшний день в Кыргызской Республике на местном (территориальном уровне) наблюдается отсутствие представительной государственной власти, что лишает организационную структуру государства

использовать институты парламентского контроля, как основного инструмента реализации власти в парламентарных республиках. На местном (территориальном) уровне в республике фактически действует две власти: исполнительная и народная в лице МСУ. Это явный дисбаланс властей, с учетом того, что власть народа изначально и в режиме делегирования в рамках представительной и непосредственной демократии передается уполномоченным государственным органам: представительным и исполнительным. На местном (территориальном) уровне в Кыргызской Республике предпринимается попытка через МСУ использовать институты непосредственной демократии, как то: общие собрания граждан, сходы граждан по месту жительства, обсуждение важнейших вопросов общественной жизни, которые, в Кыргызстане «не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений, имеющих лишь совещательное, консультативное, а не обязательное значение для государственных органов, должностных лиц..» [23, с.70].

Тенденции развития ОМСУ и оптимизации органов исполнительной власти в Кыргызской Республике только усиливаются. Представительные органы государственной власти как институты представительной демократии отсутствуют даже на республиканском уровне. А ведь институты представительной демократии – это наиболее востребованные институты переходного общества. Мобилизация населения на управление делами государства и общества в переходный период становления демократии – задача не из легких, особенно в политико-правовой сфере. А отсутствие государственной концепции правовой политики, как указывалось выше, оставляет задачу народного управления либо на самотек, либо делает ее декларативной, оставляя основные политические решения за органами исполнительной власти.

Раздел 4. «Проблемы модернизации исполнительной ветви исполнительной власти и органов государственного управления в Кыргызской Республике» состоит из двух подразделов.

В подразделе 4.1 «Совершенствование деятельности органов исполнительной власти в условиях децентрализации в развитии институтов представительной демократии в Кыргызской Республике» рассматриваются нормы проекта Концепции оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике, акцентирующие необходимость проведения административно-территориальной реформы и создания эффективной системы государственного менеджмента, развития в направлении взаимодействия, консолидации, консенсуса центральных, региональных государственных органов управления и местного самоуправления, необходимость перехода от кризисных и посткризисных явлений к модернизированному развитию эффективного управления и повышение благосостояния населения.

Согласно Концепции, к 2017 году предполагается создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы развития МСУ на основе оптимизации АТУ, модернизации государственного управления и МСУ, которая будет строиться в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, отражая традиции кыргызского народа и учитывать международные нормы и опыт организации МСУ. Суть административно-территориальной реформы состоит в переходе на 3-уровневую систему управления с учетом национальных особенностей, менталитета и исторического опыта государственного строительства кыргызского народа, а затем в перспективе на 2-х уровневое управление в Кыргызстане.

Однако, Концепция, по нашему мнению охватывает лишь часть задач, решение которых будет способствовать повышению эффективности управления в Кыргызской Республике. 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. Так, во многих демократических странах интересы общества лоббируются посредством дополнительных общественно-правовых институтов управления: неправительственных организаций, общественных объединений 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, содействующих 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.

В данном смысле дальнейшая модернизация системы государственного управления должна происходить при расширении участия общества в решении государственных задач и осуществления публичных функций в рамках института представительной демократии и согласуясь с тенденциями децентрализации власти. Так же как и институт местного самоуправления, современные формы непосредственной демократии формируют тенденцию децентрализации управления. Через их признание и взаимодействие с государственной системой управления определяется уровень проводимости интересов общества через центральные законодательные и исполнительные органы государственной власти.

Развитие правовой отрасли института саморегулирования как составной части административной реформы продиктовано также потребностью в радикальном сокращении функций, осуществляемых государственными органами. Кроме того, передавая отдельные функции саморегулируемым, неправительственным и другим общественным организациям, государство экономит значительные бюджетные средства, которые затрачиваются на реализацию соответствующих функций.

В подразделе 4.2 «Сравнительно – правовой анализ и использование зарубежного опыта в реформировании исполнительной ветви власти и органов государственного управления» выявляет общие тенденции административных реформ: сделать государство социально более сильным и сплоченным, приблизить государственные институты власти к гражданскому обществу, обеспечить его экономический рост и благосостояние. Такое обобщение позволяет задать сравнительно-правовому исследованию особое содержание, в частности, сравнить преобразования, проводимые в Кыргызской Республике с аналогичными процессами в других странах и попытаться понять, в чем суть и особенности прогресса реформирования отечественной системы управления, при неодинаковых стартовых условиях, масштабов проблем, требующих разрешения.

В теории административного права в зависимости от основного содержания выделяют функциональные, процедурные и структурные административные реформы [24, с.60-64]. Между этими реформами вряд ли можно увидеть четкие границы, однако их деление обусловлено практическими целями преобразований в сфере власти и управления. В частности в режиме функциональных реформ необходимо рассматривать баланс между исполнительной и представительной властью в Кыргызской Республике. Отсутствие институтов парламентского контроля, на местах, обусловлена отсутствием в системе управления Кыргызской Республики территориальных органов представительной власти государства. Передача местному самоуправлению контрольных полномочий за деятельностью органов местного государственного управления, выявляет особенности национальной децентрализации, имеющей резкие отличия от классической, принятой в демократических государствах. По нашему мнению, данная ситуация не согласуется с введением в Кыргызской Республике новой парламентарной системы правления.

На сегодняшний день, анализ нормативных правовых актов подтверждает, что в Кыргызской Республике если и произошло перераспределение функций, то оно не вышло за пределы системы исполнительной власти государства. Была проведена работа по отмене ряда избыточных и дублирующих функций, существенные изменения внесены в финансовые основы местного самоуправления, однако, говорить же о целенаправленной передаче государственных полномочий местному самоуправлению в целях улучшения качества публичных услуг пока преждевременно. Соответственно задача формирования эффективных институтов саморегулирования, которым может быть передана часть государственных функций, - только обозначена.

Зарубежный опыт выявляет, что процедурные реформы, характеризующий динамику публичного управления направлены на изменение порядка принятия и реализации управленческих решений и, прежде всего, с повышением эффективности института административных процедур. В процедурном режиме проводится также поддержание высокого профессионального уровня государственных служащих, обеспечение системы управления электронным документооборотом, повышение качества предоставления государственных услуг населению, формирование информационной базы «Электронное правительство».

Под структурными административными реформами следует понимать комплексные реформы, в результате которых устанавливается структура публичного управления, разграничиваются функции стратегического руководства, текущего государственного управления и функции по оказанию публичных услуг, перераспределяются роли государственных и частных учреждений в единой системе публичного управления. В процессе этих реформ проводятся системные изменения в государственном управлении. Это наиболее сложные реформы, поэтому в странах СНГ системные изменения в государственном управлении, перемешиваются с контролем и оказанием услуг, хотя основную проблему в заданном направлении образует проблема парламентского контроля и, соответственно, формирование представительных государственных органов на местах. Поэтому системные преобразования в Кыргызстане, все еще сопряжены с налаживанием взаимоотношений между государством и децентрализованными учреждениями. Слабость системного подхода наблюдается также в противоречии между статутными правовыми актами и тематическими законами в части регулирования компетенции органов исполнительной власти. Это выражается и в том, что в регулировании статусов органов исполнительной власти до сих пор преобладают подзаконные акты над законодательными регуляторами. Содержащиеся в законах о правовом положении органов исполнительной власти нормы о компетенции и полномочиях нередко «перекрываются» и смещаются в сторону решений высших должностных лиц, правительственных структур, министерств и ведомств по причине блакнетности законов.

ВЫВОДЫ

На основе проведенного исследования теоретических доктрин и правоприменительной практики в области реализации судебной власти в условиях демократизации общественных процессов в Кыргызской Республике, автор, в соответствии с поставленными в работе целями и задачами сформулировал следующие выводы и предложения:

1. Обосновываем, что термин «исполнительная власть» в теоретико-правовой плоскости, не тождествен термину «государственное управление». Мы приходим к выводу, что исполнительная деятельность (деятельность органов исполнительной власти) всегда есть государственное управление. Государственное же управление, полностью поглощая данный вид деятельности, распространяет свое влияние в иные сферы общественных и политико-правовых отношений. Следует, таким образом, говорить о разновидности государственного управления, когда речь идет об управлении, осуществляемом органами исполнительной власти.

2. Подтверждается неоспоримость фактора усиления статусной роли Премьер-министра как высшего должностного лица, возглавляющего Правительство Кыргызской Республики (п.1 ст.18 КЗКР О Правительстве). В Кыргызской Республике, с учетом того, что Конституция (п.3 ст.70 Конституции КР) и Конституционный закон о Правительстве умалчивает о природе происхождения фигуры Премьера, в обход политико-правовым традициям, нынешний Премьер-министр не является не только лидером, но и членом партии. Этот феномен вызван особенностями переходного этапа, требующего от Правительства решающих шагов на пути укрепления и совершенствования деятельности высшего исполнительного органа страны. Однако, по нашему мнению, данная проблема должна быть решена в пользу традиционных конституционных практик, прежде всего, для того, чтобы избежать влияния на Парламент извне, а также укрепить уровень развития парламентаризма в целом.

3.Административная реформа в Кыргызской Республике нуждается в переоценке уже проведенных преобразований, их качественных характеристик, а также постановке новых задач и целей. Для этого, во-первых, реформа в системе центрального управления должна проходить при научном сопровождении выбранных институциональных направлений совершенствования. В данном смысле, особое значение имеет и состояние политико-правовых, экономических институтов в Кыргызской Республике, их готовность к определению целей, темпов и механизмов реализации административной реформы. Во-вторых, механизмы правовой диагностики и мониторинга деятельности органов исполнительной власти, должны стать приоритетными механизмами административной реформы. Они должны обеспечивать разработку оптимальных способов осуществления компетенции государственных органов и совершения ими комплекса организационных, правовых, финансовых и материальных действий для реализации их целей и функций. Необходимо также исследовать корреляцию между целями, функциями и действиями государственных органов и реальными переменами в отраслях и сферах, в уровне деятельности высших органов власти и управления. В-третьих, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти требует четкого разграничения функций и полномочий между структурами исполнительной власти по горизонтали (в режиме децентрализации власти) и по вертикали (в режиме деконцентрации власти). В четвертых, авторитет, стабильность и доверие со стороны общества к Основному закону страны связывается с научно-правовой разработкой и внедрением механизмов реализации ее основополагающих норм, а также норм законов, способных обеспечить развитие демократических ценностей и идеалов, повышение эффективности деятельности всех органов исполнительной власти в стране. Поэтому, необходимо разрабатывать механизмы реализации законов и иных правовых актов, в переходных условиях, используя позитивные и устраняя негативные факторы и добиваясь расширения сфер единообразного правоприменения и правопонимания.

4. Образованием нового коллегиального органа местного самоуправления - совместного заседания местных кенешей, окончательно определен механизм участия местного самоуправления в порядке формирования местных государственных администраций. Таким образом, несмотря на серьезную переорганизацию органов исполнительной власти на местах, законодатель очередной раз запустил механизм общественного контроля в лице органов самоуправления, пренебрегая конституционно-правовым принципом разделения государственной власти (п.2 ст.3 Конституции КР).

Данный механизм, по нашему мнению, подлежит глубокому анализу с точки зрения конституционализации новой парламентарной системы правления в Кыргызской Республике. На сегодняшний день, территориальное государственное управление фактически действует вне институтов парламентарного контроля. Конституционно-контрольные полномочия Жогорку Кенеша в отношении территориальных органов государственного управления не конкретизированы и не актуализированы в действующем законодательстве КР, а практика правоприменения указывает на то, что нормы п.1 ст.70 и п.2,4 76 Конституции КР практически остаются не реализованными.

Представительные органы органов местного самоуправления, не смотря на свой функциональный статус, остаются органами общественной инициативы и не могут заменить органы представительной власти государства. Передача местному самоуправлению контрольных полномочий за деятельностью органов местного государственного управления, лишь выявляет особенности национальной децентрализации, имеющей резкие отличия от классической. В данном случае, мы актуализируем потребность в усилении институтов парламентского контроля на территориальном (местном) уровне государственной власти в Кыргызской Республике.

5. В Кыргызской Республике за местными госадминистрациями в соответствии с п.1 ст. 2 ЗКР «О местной государственной администрации» закреплены координационные функции, согласно которым они отвечают за согласованность деятельности территориальных подразделений министерств, комитетов и ведомств. Это функции межведомственного характера, реализация которых нарушает иерархию отраслевого подчинения.

Недоурегулированными в действующем законодательстве остаются вопросы: 1) взаимоотношений госадминистраций района с полномочным представителем Правительства; 2) взаимодействия госадминистраций и органов, за согласованные действия которых они отвечают (территориальные подразделения министерств, комитетов и ведомств). Некоторые, выделенные в настоящем исследовании нормы ЗКР «О местной государственной администрации» 2011 года № 96 требуют стилистической обработки и систематизации, приведения в соответствие с нормативной (юридической) техникой.

В законодательном порядке необходимо определить: перечень вопросов, требующих согласований (координации), процессуальные основы согласований и, сопровождающего их взаимодействия; содержание, принципы, критерии реализации, либо нереализации данных правоотношений; уровень и объем возможного вмешательства госадминистраций в деятельность территориальных министерств, комитетов и ведомств; установить содержание и границы (взаимных) полномочий, режимы подотчетности, ответственности перед вышестоящими органами, законом, судом и т.д.

Анализ норм Конституции КР выявляет, что п. 2 ст. 91 и п.1 ст. 92 в части дублируют друг друга, а в части являются взаимоисключающими. В данной связи, норма п.2 ст. 91 Конституции подлежит исключению из текста Конституции. При более категоричном подходе, по нашему мнению, нормы статей 91 и 92 Конституции следует объединить и систематизировать с учетом предложенных выводов.

6. Анализ норм Типового положения об аппарате полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области, утвержденного Постановлением КР от 30 августа 2012 года № 631 раскрывает ряд проблем: 1) заложены возможности выхода должностных лиц аппарата за пределы полномочий, указанных в п.5 ст.28 КЗКР о Правительстве КР; 2) не создан правовой фундамент статуса и деятельности (принципы, формы, методы и т.д.), на основе которого можно было определить правовую природу данной управленческой (территориальной) единицы и выстраивать различные функциональные модуляции его деятельности; 3) нарушение правил юридической техники осложняет персонификацию субъекта указанной в Положении деятельности; 4) компетенционная специализация каждого отдела осталась не отмеченной; 5) не разделены права и обязанности должностных лиц аппарата; 6) отмечено дублирование аппаратом полномочного представителя деятельности госадминистраций по проведению координации, мониторинга и контроля за деятельностью территориальных государственных органов исполнительной власти, т.е. территориальных подразделений министерств, комитетов и ведомств.

7. Одной из главных остаются проблемы распределения и перераспределения функций между местными (территориальными) органами власти и управления в Кыргызской Республике в соответствии с п.4 ст.3 Конституции КР; п.1 ст.4 Конституции КР. Отсутствие концепции политико-правовой автономии местного самоуправления, согласованной с нормами международного права в Кыргызской Республике привело к тому, что структура и функциональное наполнение деятельности органов местного самоуправления напоминает известные системы исполнительной государственной власти на местах. Это грозит полной трансформацией института местного самоуправления в местный уровень государственной власти.

Во избежание окончательного стирания границ между МСУ и государственной властью на местах предлагаем внести дополнение в норму ст. 110 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающую, что: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Кыргызской Республики», тем самым, закрепив конституционную основу дальнейшего развития МСУ в принятом международном сообществом направлении.

8. Анализ деятельности Комиссии по оптимизации системы государственного управления Кыргызской Республики, действующей на основании Постановления Правительства Кыргызской Республики от 11 февраля 2011 года № 41 показал, что: 1) у Комиссии не было теоретико-правовых оснований для реализации своего плана действий; научно-правовых критериев определения избыточности функций, отбора, упразднения либо передачи части функций нижестоящим органам, либо - общественному сектору управления; 2) деятельность Комиссии не связана с результатами произошедшей в Кыргызской Республике функциональной реформы (за редким исключением). Использование методики оптимизации проводилось при отсутствии четкого определения и разграничения функций и полномочий между структурами исполнительной власти, неполном понимании его методологии, недостаточном нормативно-правовом обеспечении деятельности министерств и ведомств, слабой заинтересованности руководителей министерств и ведомств в его результативности. В данном смысле основное значение в процессе оптимизации должны быть данные, запрашиваемые в процессе функционального анализа, проведенного на основе теоретико-правовых исследований и практического опыта оптимизации государственных органов в Кыргызской Республике.

Следует обратить внимание на то, что увлечение процессом организационной реструктуризации, проводимой в режиме деконцентрации власти, противоречит одной из основных целей административных реформ – оптимизации государственных органов; во-вторых, не способствует упрочению единства исполнительной власти. В рамках совершенствования системы управления в Кыргызской Республике, особое внимание на законодательном уровне, целесообразно было бы уделить программно-целевому принципу формирования и деятельности таких организаций.

9. Проводимая в Кыргызской Республике специализация функций органов исполнительной власти (в рамках методологии функционального анализа), также, как в других государствах СНГ выявила ряд проблем. Главной из них является затруднение в создании на основе теоретико-правового анализа: понятийного аппарата, единого классификатора функций, а также гибких процедур определения и распределения функций. Данные проблемы должны быть устранены с учетом приведенных в настоящем исследовании выводов и предложений.

Тщательный функциональный анализ должен включать также качественную оценку компетенции государственного органа как основной критерий децентрализации (деконцентрации) государственных функций. Функциональные проблемы деятельности органов исполнительной власти, в рамках системного, организационно-структурного подхода должны быть определены посредством определения предметно-объектных

сфер государственного ведения и состояния исполнительной власти как системы управления. Важным в указанном направлении остается проблема обеспечения действенности механизмов государственного воздействия на общественные процессы. Более того, анализ реализуемых государственных функций осуществляется с целью внутреннего (системного) контроля, определения ее соответствия эволюционным потребностям современного общества, с учетом особенностей национальной модели управления, а также проблем переходного периода, осложненного политической и правовой нестабильностью.

10. Повышение роли исполнительных органов в осуществлении государственной власти в Кыргызской Республике актуализирует проблемы определения полномочий органов исполнительной власти по вопросам нормотворчества. В законодательстве Кыргызской Республики, в частности, за органами исполнительной власти не закреплено право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в указанных формах правотворчества. В данной связи считаем необходимым закрепить в действующем законодательстве Кыргызской Республики право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности в определенных формах правотворчества, с установлением четких границ и пространства правовой деятельности.

11. Правовой анализ действующих нормативно-правовых актов подтверждает, что в Кыргызской Республике необходима разработка единого источника, определяющего правовые особенности социального статуса и деятельности министерства, как центрального органа государственной исполнительной власти. Особенности правового статуса министерства должны влиять не только на характер и объем выполняемых функций и полномочий, но и определять роль этого органа в системе органов исполнительной власти; обозначать пределы, формы и методы его деятельности; выявить основные отличия от иных органов исполнительной власти.

Унификация норм о правовом статусе государственного исполнительного органа должна охватывать и такие государственные структуры, как агентства, инспекции, службы, фонды и др. Из правового источника должно быть ясно значение каждого из указанных видов государственных органов, цели и задачи их деятельности, что позволило бы идентифицировать и различать каждое из них по организационно-правовому и функциональному значению, принципам и особенностям деятельности, а также во избежание дублирования полномочий, осуществления избыточных функций, функций, не свойственных в силу принципиальных позиций в отношении развития отрасли.

12. Со становлением и совершенствованием института административных регламентов, в соответствии с Программой Правительства Кыргызской Республики от 5 сентября 2012 года № 2264-V связывается цель повышения качества и глубины процессуальной регламентации деятельности органов исполнительной власти, что важно для дальнейшего проведения административных реформ. Наравне с едиными государственными стандартами и техническими требованиями в различных сферах правоприменения, регламенты, разрабатываемые самими органами исполнительной власти, призваны систематизировать, оптимизировать и привести к единой «архитектуре» деятельность системы государственных органов, реализовать новые информационные системы и интегрировать в единую информационную систему «электронного правительства». При разработке административных регламентов должны учитываться решения правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность административных процедур, административных действий и (или) принятия решений и иных требований к порядку исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг).

13. Правовой анализ норм действующего законодательства Кыргызской Республики выявляет актуализацию института мониторинга в деятельность органов исполнительной власти. В данной связи становится очевидным, что развитие института правового мониторинга в Кыргызской Республике связывается с законодательным закреплением и дальнейшим совершенствованием процесса сбора и анализа общественного мнения о деятельности органов исполнительной власти, проводимого посредством социологического опроса и анкетирования. Данные виды сбора информации позволят также собрать все официальные источники информации: индивидуальные акты правоприменения; обращения: жалобы, заявления, ответы и отзывы на них должностных лиц и т.д. Более того, само по себе проведение массовых социологических опросов повысит уровень правовой культуры общества, укрепит доверие граждан к исполнительному аппарату государства, а также будет способствовать развитию демократических основ функционирования исполнительной власти в Кыргызской Республике.

На законодательном уровне, по нашему мнению, в целях повышения объективности и достоверности результатов мониторинга следует закрепить участие в мониторингах независимых аналитических и научно-исследовательских центров, неправительственных и иных общественных организаций, осуществляющих свою деятельность в Кыргызской Республике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Кыргызской Республики 2010 года//И-пС«ТОКТОМ».
2. Кыргызская Республика: Новые перспективы. Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года (Общенациональная стратегия)// ИС «Параграф».

3. Среднесрочная программа развития Кыргызской Республики на 2012-2014 годы. Приложение к постановлению Правительства Кыргызской Республики от 12 апреля 2012 года N 239// «Эркин Тоо» от 27 апреля 2012 года N 37-38.
4. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года N 85// И-пС«ТОКТОМ».
5. Указ Президента Кыргызской Республики 17 декабря 2002 года № 381 «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» (утратил силу)//ИС «Параграф».
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 5 июня 2004 года № 193 «О Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики» (с изменениями от 29.10.2004 г.)// «Кыргыз Туусу» от 11-14 июня 2004 года № 40.
7. Проект Концепция оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике на 2013-2017 гг.//ИС «Параграф».
8. Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // "Журнал российского права", N 4, апрель 2005г.
9. Функциональный анализ органов государственного управления Кыргызской Республики. Б.:2004. – С.348.
10. Шерипов Н.Т.Реформа государственного управления Кыргызской Республики: современное состояние и перспективы//Государство и право 2011 г. № 3. С. 100-103.
11. Аналитическая записка к сводному анализу конфликтных и проблемных задач и функций государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики (по результатам изучения, проведённого в сентябре – ноябре 2012 года)/Отдел государственного управления и кадровой работы//ИС «Параграф».
12. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Учебник Петропавловского Северо-Казахстанской юридической академии. 2006 г. (473 с).
13. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 19 октября 2005 года № 155 «О Правительстве Кыргызской Республики»//«Эркинтоо» от 25 октября 2005 года № 86.
14. Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 7 апреля 2010 года № 1 (с изменениями от 17.05.2010 г.)// «Эркин Тоо» от 16 апреля 2010 года № 28.
15. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 22 июня 2010 г.)//СПС «Гарант Эксперт».
16. Закон Кыргызской Республики от 14 июля 2011 года № 96 «О местной государственной администрации» (с изменениями от 25.11.2011 г.)//«Эркин Тоо» от 22 июля 2011 года № 59.
17. Программа Правительства Кыргызской Республики от 5 сентября 2012 года № 2264-V// ИС «Параграф».
18. Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 3 августа 2012 года N 149// «Эркин Тоо» от 10 августа 2012 года N 69.
19. Постановление от 17 июля 2012 года № 506 «О полномочном представителе Правительства Кыргызской Республики в области»//«Эркин Тоо» от 7 июля 2012 года № 65.
20. Типовое положение об аппарате полномочного представителя Правительства Кыргызской Республики в области. Утвержден Постановлением КР от 30 августа 2012 года № 631// И-пС«ТОКТОМ».
21. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» (с изм. и доп. от 10 августа 2012 года N 164)// «Эркин Тоо» от 22 июля 2011 года N 59.
22. Европейская хартия местного самоуправления//Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы/Отв. ред. Маклаков В.В.М.:ИНИОН, 1993.
23. Рахимбаев Э.Н. Политико-правовые проблемы системы народовластия в Кыргызской Республике. Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2011. С. 70. – 327 с.
24. Штатаина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / М.А. Штатаина // Административная реформа в России. - М., 2006.

РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Мамбеткулова Арстана Шамильевича на тему: «**Система органов исполнительной власти в Кыргызской Республике: конституционно-правовой статус и проблемы модернизации**»

Ключевые слова: исполнительная власть, государственные органы, система управления, децентрализация, централизация, институты государственной власти, демократические институты, распределение властных полномочий, делегирование.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления государственной исполнительной ветви власти в Кыргызской Республике.

Цель работы – исследование вопросов реализации исполнительной ветви власти в Кыргызской Республике, выявление текущих проблем и недостатков теоретико-правового анализа и практического воплощения научного знания, практики нормотворчества, действующих нормативно-правовых актов Кыргызской Республики в процессе правоприменения, а также определение перспектив развития исполнительной власти и ее институтов.

Методы исследования – это применение общенаучных и частнонаучных методов познания общественных процессов и социально-правовых явлений, в частности: диалектического, исторического, системно-структурного, логического, сравнительного, формально-правового, функционального и др.

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые в правовой науке Кыргызской Республики на уровне диссертационного исследования, при использовании наработанного теоретического и практического опыта, исследуются проблемы становления исполнительной власти в условиях конституционных реформ с применением широкого сравнительного анализа со странами ближнего и дальнего зарубежья.

На основе анализа политико-правовой и социальной природы исполнительной власти автор выявляет правовые механизмы ее реализации в конституционной системе разделения властей в современных условиях актуализации исполнительных органов государства. В результате проведенного исследования, автором обосновываются выводы и положения о дальнейшем совершенствовании организационно-структурной и функциональной системы исполнительных органов государства, повышению эффективности их деятельности в рамках конституционных и административно-правовых реформ в Кыргызской Республике.

Практическая значимость состоит в том, что вследствие комплексного исследования вопросов конституционно-правового статуса системы органов исполнительной власти в Кыргызской Республике, получены результаты, которые вносят существенный вклад в решение теоретико-правовых и нормативно-правовых проблем.

Область применения: данное исследование может применяться при разработке и модернизации конституционного, административного, муниципального законодательства Кыргызской Республики и в образовательном процессе.