

67.40/2017)  
0-95

**Академия государственного управления при  
Президенте Кыргызской Республики**

## **ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Допущено Министерством образования и науки  
Кыргызской Республики в качестве учебника для вузов**

**Бишкек - 2017**



АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

67.107(24)  
D-45  
Академия государственного управления  
при Президенте Кыргызской Республики

Hanns  
Seidel  
Stiftung

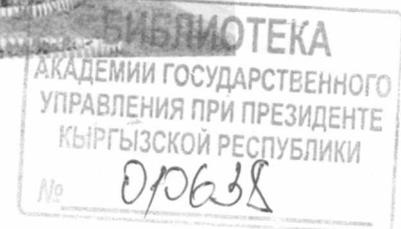
Представительство  
в Центральной Азии

## ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Допущено Министерством образования и науки  
Кыргызской Республики  
в качестве учебника для вузов



Бишкек 2017



УДК 351/354  
ББК 67.99(2Ки)1  
О-75

*Рекомендовано к изданию Ученым советом Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики*

**АВТОРЫ-СОСТАВИТЕЛИ:**

Т.О. Ожукеева, д-р ист. наук, профессор, Э.Н. Рахимбаев, докт. юр. наук, и.о. профессора,  
Н.М. Тюлюндиева, д.э.н., К.Б. Шадыбеков, к.ю.н., доцент, С.К. Мурзаев, канд.техн. наук,  
доцент, Дуйшо кызы Нуржан, канд. пед. наук, и.о. доцента, Р.Ш. Базарбаева, докт. экон. наук,  
доцент, А.А. Болотбаев, канд. экон. наук, доцент.

**ПОД ОБЩЕЙ РЕДАКЦИЕЙ:**

А.Т. Насырова, ректора Академии государственного управления  
при Президенте Кыргызской Республики

**РЕЦЕНЗЕНТЫ:**

Б.Ж. Рысмендиев – зав. кафедрой Конституционного и муниципального  
права КГЮА при Правительстве КР, докт. юрид. наук, проф.

Т.И. Ганиева – зав. кафедрой Юридического института Кыргызского государственного  
национального университета им. Ж. Баласагына, докт. юрид. наук, доцент.

О-75 Основы государственного и муниципального управления Кыргызской  
Республики. / Учебник: Под общ. ред. А.Т. Насырова: – Б. 2017. – 254 с.

ISBN 978-9967-32-274-5

Настоящий учебник подготовлен в целях обеспечения слушателей магистерских программ и студентов высших учебных заведений учебно-методической литературой по государственному и муниципальному управлению.

Издание раскрывает основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики в постсоветский период развития страны, становление и развитие государственных и муниципальных органов власти и управления, особенности проведения административной реформы, системы местного самоуправления в республике, а также государственной и муниципальной службы.

Книга рекомендована для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» в высших учебных заведениях, а также преподавателям, научным работникам и иным лицам, интересующимся государственным и муниципальным управлением.

Учебник предназначен для студентов вузов, изучающих дисциплину «Государственное и муниципальное управление Кыргызской Республики».

О 1203020200-17  
ISBN 978-9967-32-274-5

УДК 351/354  
ББК 67.99(2Ки)1

**Книга издана при финансовой поддержке  
Фонда Ханнса Зайделя в Кыргызстане.**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....6

### РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....8

#### ГЛАВА 1. Система государственного управления .....8

1. Становление государственного управления в постсоветский период.....8
2. Конституционные основы системы органов государственной власти.....22
  - Краткие выводы* .....40
  - Новые термины и понятия* .....41
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....41
  - Литература*.....42

#### ГЛАВА 2. Исполнительная власть в системе государственного управления.....43

1. Организация и деятельность Правительства ..... 43
2. Государственные органы исполнительной власти .....64
3. Организация территориального государственного управления .....72
  - Краткие выводы* .....93
  - Новые термины и понятия* .....94
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....94
  - Литература*.....95

#### ГЛАВА 3. Реформы государственного управления в Кыргызстане.....96

1. Виды реформ государственного управления ..... 96
2. Этапы административных реформ в Кыргызстане .....99
3. Основные направления административных реформ .....105
  - Краткие выводы* ..... 128
  - Новые термины и понятия* .....129
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....129
  - Литература*.....130

## РАЗДЕЛ II. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....131

#### ГЛАВА 4. Правовые основы местного самоуправления..... 131

1. Становление и развитие местного самоуправления ..... 131
2. Конституционные основы местного самоуправления ..... 143
3. Законодательство о местном самоуправлении ..... 146
  - Краткие выводы* ..... 169
  - Новые термины и понятия* ..... 170
  - Контрольные вопросы и учебные задания*..... 170
  - Литература*..... 170

#### ГЛАВА 5. Организация и деятельность органов местного самоуправления .....172

1. Система органов местного самоуправления .....172
2. Должностные лица органов местного самоуправления .....187
3. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления .....190
  - Краткие выводы* .....197
  - Новые термины и понятия* ..... 198
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....198
  - Литература*.....199

#### ГЛАВА 6. Управление ресурсами местного самоуправления..... 200

1. Управление муниципальными финансами ..... 200
2. Управление муниципальной собственностью .....206
  - Краткие выводы* ..... 211
  - Новые термины и понятия* .....212
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....212
  - Литература*.....213

## РАЗДЕЛ III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ .....215

### ГЛАВА 7. Развитие института государственной и муниципальной службы .....215

1. Формирование правовой базы государственной  
и муниципальной службы .....215
2. Управление государственной гражданской службой  
и муниципальной службой .....224
  - Краткие выводы* .....233
  - Новые термины и понятия* ..... 234

- Контрольные вопросы и учебные задания*.....234  
*Литература*.....235

### ГЛАВА 8. Организация государственной гражданской службы и муниципальной службы .....236

1. Принципы и организация государственной гражданской  
службы и муниципальной службы ..... 236
2. Правовое положение государственных гражданских  
служащих и муниципальных служащих ..... 241
3. Прохождение государственной гражданской службы  
и муниципальной службы .....246
  - Краткие выводы* ..... 251
  - Новые термины и понятия* .....252
  - Контрольные вопросы и учебные задания*.....252
  - Литература*.....253

## ВВЕДЕНИЕ

*Посвящается 25-летию  
Академии государственного управления  
при Президенте Кыргызской Республики*

Изучение основ государственного и муниципального управления Кыргызской Республики актуальна в связи с важностью проблемы повышения эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, а также их служащих. Вместе с этим сегодня крайне мало учебных изданий, посвященных системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики на кыргызском и русском языках. Настоящий учебник призван частично восполнить этот пробел, и призван обеспечить учебно-методической литературой по государственному и муниципальному управлению слушателей магистерских программ и студентов высших учебных заведений.

Учебник раскрывает становление государственного и муниципального управления Кыргызской Республики в постсоветский период развития страны, описывает организацию и деятельность государственных и муниципальных органов власти и управления, особенности административной реформы, систему местного самоуправления в республике, а также организацию государственной и муниципальной службы.

Изучение курса «Основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики» как учебной дисциплины, встроена в общую модель подготовки специалистов в соответствии с государственным образовательным стандартом по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Изучение этой дисциплины предусматривается на завершающем этапе программ обучения, поэтому при ее изложении предполагается, что читатели знакомы с общей теорией управления, основами экономики, финансов, отраслей права, системного анализа, управления персоналом, информационными технологиями управления, а также с теоретическими аспектами государственного управления и местного самоуправления.

С учетом этого построена логика изложения материала и структура учебника. Он разделен на три раздела – «Государственное управление Кыргы-

зской Республики» «Местное самоуправление Кыргызской Республики» и «Государственная и муниципальная служба Кыргызской Республики».

При этом авторы опирались в первую очередь на действующее законодательство Кыргызской Республики. В издании учебника учтено состояние нормативной и правовой базы государственного управления и местного самоуправления на 1 июля 2016 года.

Учебник подготовлен коллективом авторов под руководством А. Т. Насырова, ректора Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики.

Вклад авторов составителей в разработку учебника: Т. О. Ожукеева, д. и. н., профессор (Раздел I, Глава 1), Э. Н. Рахимбаев, д. ю. н., профессор (раздел II, Глава 1), Н. М. Тюлюндиева, д. э. н., (Раздел II, Глава 3), К. Б. Шадыебеков, к. ю. н., доцент (Раздел I, Главы 2 и 3), С. К. Мурзаев, к. т. н., доцент (Раздел I, Главы 1, 2 и 3), Дуйшо кызы Нуржан, к. п. н., и. о. доцента (Раздел II, Глава 2), Р. Ш. Базарбаева, д. э. н., доцент (Раздел II, Глава 3), А. А. Болотбаев, к. э. н., доцент (Раздел III).

Авторский коллектив благодарит всех тех, кто оказал помощь в подготовке данного учебника, а также за замечания и предложения, высказанные рецензентами.

Учитывая новизну издания данного учебника авторы-составители будут благодарны за все замечания и предложения по ее дальнейшему улучшению.

# РАЗДЕЛ I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

## ГЛАВА 1. Система государственного управления

### *Содержание главы:*

1. Становление государственного управления в постсоветский период

2. Конституционные основы системы органов государственной власти

*Краткие выводы*

*Новые термины и понятия*

*Контрольные вопросы и учебные задания*

*Литература*

### 1. Становление государственного управления в постсоветский период

Государственное управление как функционирование всех ветвей государственной власти по обеспечению и реализации политики государства, направленной на эффективное использование ресурсов общества, гарантирование прав и свобод человека в Кыргызстане за годы независимости прошло несколько этапов.

В первые годы после провозглашения независимости в 1991 году, продолжали действовать государственные органы власти советского типа: Верховный Совет республики (парламент), Совет министров (правительство); Верховный суд и местные суды. В стране стали проводиться широкомасштабные реформы по переходу к демократическому типу общества с рыночной экономикой. Коренные преобразования, начатые в Кыргызстане, получили закрепление в Конституции принятой **5 мая 1993 года**.

Конституция провозгласила, что государственная власть основывается на следующих принципах:

- Верховенство власти народа, представляемой и обеспечиваемой все-народно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом;
- Разделения государственной власти;
- Ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- Разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Конституция 1993 года установила, что систему государственной власти в КР представляют и осуществляют:

1. Президент, как глава государства;
2. Жогорку Кенеш, как орган законодательной власти;
3. Правительство и местные государственные администрации, как органы исполнительной власти;
4. Верховный суд, местные суды, как органы судебной власти.

Рассмотрим становление и развитие этих институтов государственной власти за годы независимости.

**Институт Президентства.** Пост президента, с полномочиями главы государства и правительства в Кыргызстане был учрежден в 1990 году. Первый Президент, был избран Верховным Советом республики на альтернативной основе.

Конституция 1993 года определила место Президента в системе органов государственной власти. В соответствии с Конституцией, Президент являлся не только символом единства народа и государственной власти, гарантом Конституции, свобод и прав человека и гражданина, но главой государства, высшим должностным лицом в Кыргызской Республике (КР).

Президент хотя непосредственно не входил ни в одну из ветвей власти, имел отношение ко всем трем ветвям и выступал как арбитр, как связующее звено между ними, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов, их ответственности перед народом.

В 1996 году был осуществлен переход к сильной Президентской власти. По результатам референдума по внесению дополнений и изменений в Конституцию Президент КР, являясь главой государства, занял юридически первое место в системе государственных органов власти, стал главенствующей фигурой в системе властных отношений в государстве. В частности, был значительно расширен круг его полномочий в отношении определения структуры и состава правительства, определения внутренней и внешней политики. Так, если по Конституции 1993 года Прези-

дент, определив структуру правительства, должен был представить ее на утверждение Жогорку Кенеша, то после референдума Президент это мог не делать. Далее, он также мог без согласия парламента назначать членов правительства, а также руководителей административных ведомств. Были внесены изменения в конституционные полномочия Президента при назначении глав местных государственных администраций. Теперь он мог их назначать прямо, без согласования и представления премьер-министра, лишь с согласия местных кенешей.

Продление своих полномочий на третий срок, путем внесения частых изменений в Конституцию и установление семейно-кланового режима, привели к утрате доверия народа первого Президента, что привело к его уходу со своей должности.

В период правления второго Президента в 2007 году была принята новая Конституция, в которой не были полномочия Президента прописанные в Конституции 1993 года. Согласно этой Конституцией полномочия по определению структуры и состава Правительства КР отошли к Жогорку Кенешу. Вместе с этим, за Президентом сохранились значительные полномочия, что позволило ему постепенно вновь установить семейно-клановый режим. В конечном счете, это привело к всеобщему недовольству и уходу второго Президента КР.

Таким образом, президентская форма правления в новейшей истории Кыргызстана дважды привела к монополизации государственной власти в руках одного человека и не смогла обеспечить решение коренных социально-экономических проблем общества. Учитывая этот опыт, новое политическое руководство Кыргызстана, пришедшее к власти весной 2010 года, предложило обществу парламентско-президентскую форму организации государственной власти.

**Законодательный орган власти.** В становлении и развитии законодательной власти КР в постсоветский период можно выделить несколько этапов.

Первый этап связан с функционированием Верховного Совета республики – парламента советского типа. Он был избран в 1990 году по Конституции Киргизской ССР 1978 года и состоял из 350 депутатов заседавшего сессионно. Его депутаты впервые были избраны на основе состязательности. Верховный Совет Кыргызской ССР в переходный период проделал огромную работу по государственному строительству. Так, им были приняты такие Законы КР как «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» (1991), «О кабинете министров» (1991), «О правительстве»

(1992), «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (1992) и другие.

Верховный Совет в 1994 году был вынужден досрочно само распуститься из-за разногласий, возникших у части депутатов с Президентом по вопросам проведения дальнейших реформ.

Следующий этап связан с работой Жогорку Кенеша КР 1-го созыва начавшего свою работу в 1995 году. Конституция КР 1993 года определяла, что законодательную власть осуществляет представительный орган Жогорку Кенеш – парламента, который выполняет также и контрольные функции в пределах своих полномочий. Конституция, определяя место Жогорку Кенеш КР в системе органов государственной власти, наделила его определенными полномочиями в рамках системы «сдержек и противовесов».

Особенностью Жогорку Кенеша было то, что он был 2-х палатным и создан по итогам референдума проведенного в 1994 году. Новый парламента состоял из Законодательного собрания, представлявших интересы населения всей республики и заседавших на постоянной основе, и Собрания народных представителей, представлявших интересы территорий и работающее на сессионной основе.

Следует отметить, что согласно референдума состоявшегося в 1996 году полномочия Жогорку Кенеша были несколько ослаблены в пользу Президента. Поэтому в этот период многие проблемы государственного строительства разрешались указами Президента КР.

В 2000 году состоялись очередные выборы в Жогорку Кенеш 2-го созыва. Его особенность состояла в том, что согласно реформе 1998 года Законодательное собрание состояло из 60 депутатов (ранее 35 депутатов), из которых 15 депутатов избирались по партийным спискам. Собрание народных представителей состояло из 45 депутатов (ранее 70 мест). Всего 105 депутатов. Жогорку Кенеша КР 2-го созыва внес важный вклад в развитие государственного управления, государственной службы и укрепление МСУ приняв такие Законы КР как:

- О государственной службе (2004);
- О местном самоуправлении и местной государственной администрации (2002);
- О коммунальной собственности на недвижимость (2002);
- О муниципальной службе (2004 г.);
- Об административных процедурах (2004) и др.

В 2005 году состоялись новые выборы в уже однопалатный Жогорку Кенеш 3-го созыва. В соответствии с референдумом, проведенным

в 2003 году 2-х палатный парламент был отменен. 105 депутатов Жогорку Кенеш 3-го созыва были избраны по мажоритарной системе. Эти выборы привели к конфликту политической оппозиции с первым Президентом КР, обвинивших его во вмешательстве в процесс выборов и установлении семейно-клановой системы правления. Несмотря на досрочный самороспуск Жогорку Кенеша в 2006 году, он принимая законы, внося необходимые в них изменения и дополнения содействовал стабилизации политической обстановки и решению текущих социально-экономических проблем.

Конституция КР, принятая в 2007 году установила, что Жогорку Кенеш состоит из 90 депутатов, избираемых сроком на пять лет по партийным спискам. На выборах в Жогорку Кенеш четвертого созыва 71 мандат получила пропрезидентская партия «Ак Жол». По новой Конституции Жогорку Кенешу были переданы полномочия по утверждению структуры Правительства КР. Кандидатуру премьер-министра, стали определять депутаты политической партии, получившей более 50 процентов мандатов в Жогорку Кенеше.

Однако и новая власть (Президент и Жогорку Кенеш) не выполнила обещания данные народу по демократизации общества, избавлению от семейно-кланового управления, коррупции и т.д. Это привело к очередному политическому кризису.

Новое политическое руководство Кыргызстана, пришедшее к власти весной 2010 года, распустило Жогорку Кенеш и предложило обществу парламентско-президентскую форму организации государственной власти. При этом оно исходило из того, что президентская форма правления в новейшей истории Кыргызстана дважды дискредитировала себя – привела к монополизации государственной власти в руках одного человека и не смогла обеспечить решение коренных социально-экономических проблем общества.

Ключевая роль в новой организации государственной власти, согласно новой Конституции принятой на всенародном референдуме в 2010 году, принадлежит Жогорку Кенешу, состоящего из 120 депутатов избираемых по партийным спискам. В том же году состоялись выборы в Жогорку Кенеш четвертого созыва. Пять политических партий (СДПК, Республика, Ата-Журт, Ар-Намыс и Ата-Мекен), прошедшие в парламент, отражают основные общественные настроения. Это создает гарантии того, что управленческие решения, принимаемые ими сообща, будут адекватно отражать основные интересы и убеждения общества. Депутаты парламента обязаны договариваться, открыто спорить друг с другом и учитывать широкий спектр мнений.

Важная особенность новой Конституции в том, что она создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции в Жогорку Кенеше. Оппозиция не позволяет парламентскому большинству и Правительству злоупотреблять властью. Для этого в Конституции предусмотрены соответствующие механизмы.

**Органы исполнительной власти.** Органы исполнительной власти в КР возглавляет Правительство. Первое правительство независимого Кыргызстана – Кабинет министров, был утвержден Верховным Советом в 1991 году. Его функции, структура и компетенции регламентировались действующей тогда советской Конституцией в общем виде, а конкретная, детальна регламентация их была определена соответствующим Законом. Тем не мене, Кабинет министров был сформирован с учетом опыта стран мира, где функционируют исполнительно-распорядительные органы в условиях парламентско-президентской формы правления. Структура этого правительства состояла из 26 министерств и государственных комитетов.

В 1992 году Верховный Совет республики принял новый закон о Правительстве. Были реорганизованы все ведомства и отдельные министерства и на их базе образованы 15 министерств, 7 госкомитетов, 6 Госагентств и 5 Госинспекций. Председателем Правительства являлся Президент, а его заместителем премьер-министр. Правительству было предоставлено право решать все вопросы государственного управления, за исключением распорядительных и контрольных полномочий, отнесенных к полномочиям Президента и парламента. На уровне областей, районов и городов носителями исполнительной власти стали государственные администрации вместо исполкомов местных Советов. Исполнительную же власть в сельской местности стали осуществлять председатели сельских советов.

В 1996 году структура Правительства КР реорганизовывалась дважды. Количество министерств было сокращено с 21 до 16, число государственных агентств, фондов и других центральных исполнительных органов с 14 до 7. В том же году была образована Комиссия по административной реформе в целях повышения эффективности органов исполнительной власти, устранения дублирований и параллелизма в работе министерств и ведомств и приведения ее в соответствии с новыми социально-экономическими реалиями.

В последующие годы структура центральных органов исполнительной власти неоднократно менялась. Основные принципы деятельности, структура, полномочия и ответственность правительства определялась соответствующим Законом КР «О Правительстве». Так, было определено, что в струк-

туру Правительства КР входят министерства и государственные комитеты. Под руководством Правительства осуществляют свою деятельность административные ведомства (службы, агентства, инспекции и фонды).

Все эти годы в рамках проводимых административных реформ система исполнительной власти совершенствовалась. Эта работа проводилась в целях решения задач определенных в следующих Указах Президента КР:

– О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления до 2010 года (2002 г.);

– О Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики (2004 г.);

– Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики (2005 г.);

– О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике (2007 г.).

Качественно новый этап в развитии системы исполнительной власти КР связан с перераспределением полномочий между ветвями государственной власти закрепленных в новой Конституции от 2010 года. В частности, Правительство формирует коалиционное большинство Жогорку Кенеша, которое определяет кандидатуру премьер-министра, представляющего программу правительства, предложения по структуре и составу правительства.

**Местное государственное управление.** Наряду со структурными изменениями в системе центральных органов власти и управления КР, после приобретения независимости в 1991 году, определенные изменения претерпела и система местного или территориального государственного управления. Реформа системы местного/территориального управления была направлена на приведение ее в соответствии с новыми политическими и экономическими реалиями, децентрализацию государственного управления путем передачи полномочий от центральных государственных органов местным/территориальным государственным органам и органом местного самоуправления. Следует отметить, что все изменения в системе территориального государственного управления происходили в условиях административно-территориального устройства КР сохранившейся с советского периода: республика-область-район-город/село.

Главенствующую роль в местном государственном управлении стал играть *институт местных государственных администраций*, предназначенный обеспечить согласованную деятельность территориальных подраз-

делений министерств и ведомств, и их взаимодействие с органами МСУ и осуществлять государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям.

В развитии этого института можно выделить несколько этапов. Первоначально, институт местной государственной администрации был создан в соответствии с Законом КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» от 4 марта 1992 года в качестве органа исполнительной власти КР на территории областей, районов и городов. Это положение получило свое правовое закрепление во втором разделе Конституции КР 1993 года, которая называлась «Местная государственная администрация».

В тот период, на территории областей и районов наряду с местными государственными администрациями, действовали также представительные органы власти – областные и районные кенешы (советы) депутатов, которым местные государственные администрации были подотчетны, наряду с Президентом и Правительством.

Второй этап связан с проведенной в 1996 году конституционной реформе и изданием Указа Президента КР «О мерах по дальнейшему повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления» от 20 марта 1996 года. Это дало возможность осуществить ряд качественных преобразований в системе территориального управления. В частности, на принципы самоуправления была переведена вся сельская местность. Кроме того, были приняты меры по повышению законности на местах путем введения *института губернатора*. Указом было установлено, что губернатор области является высшим должностным лицом, ответственным за реализацию законов, указов Президента КР и постановлений Правительства.

Третий этап связан с углублением рыночных отношений в экономике, децентрализацией государственного управления и развитием МСУ на селе и переходе городов республики на принципы муниципального управления. В этих условиях возникла необходимость в одновременной корректировке принципов, формулировок, понятий и положений, касающихся как системы органов местного самоуправления, так и местных органов государственной власти. Исходя из этого, 12 января 2002 года была принята новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», многие положения и формулировки которой действуют и в настоящее время. Принятием этого Закона названия главных государственных должностных лиц на территории области и района – губернатора и акима, были узаконены.

Начиная с 2004 года выборы в областные кенешы были отменены и губернаторы были подотчетны непосредственно Президенту КР и Правительству, выполняя больше роль их представителей в области.

В редакциях Конституций КР от 2007 года и 2010 года нормы о местной государственной администрации были оставлены в том же втором разделе с незначительными изменениями в формулировке текста.

В настоящее время территориальное государственное управление КР находится в начале нового этапа. Он связан с принятием в 2010 году новой Конституции КР, принятием в 2011 году Закона КР «О местной государственной администрации» и намеченной реформы административно-территориального устройства страны.

Институт местной государственной администрации сыграл значительную роль в деле формирования и укрепления государственности КР. Главы районных и областных государственных администраций, действуя в соответствии с законами в период переходного периода от централизованной плановой и командно-административной системы управления к демократической системе управления с рыночной экономикой, сумели удержать на местах управление политическими, экономическими, социальными и другими процессами, не выпустив его из рук в сложных и трудных условиях.

Принятие новой Конституции КР на всенародном референдуме в 2010 году стал переломным в становлении государственности КР. Новая Конституция КР закрепила начало перехода Кыргызстан к парламентской форме правления и определила качественно новый облик системы государственного управления.

Согласно статье 3 новой Конституции, государственная власть в КР продолжает основываться на следующих незыблемых принципах<sup>1</sup>:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом;
- разделения государственной власти;
- открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления (МСУ) перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

<sup>1</sup> Конституция Кыргызской Республики принятая референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г.

Таким образом, единственным источником государственной власти в КР является народ Кыргызстана. Он осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов МСУ на основе Конституции и законов КР. Непосредственное участие народа во власти осуществляется также через курултай, народные собрания и сходы.

Государственная власть в КР осуществляется на основе конституционного принципа разделения властей. В соответствии с этим и система органов государственной власти КР состоит из законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Каждый из этих видов органов власти представляет собой подсистему единой системы государственной власти и управления КР.

Принцип открытости и ответственности органов власти и управления перед народом и осуществления ими своих полномочий обеспечивает обратную связь, на основе которой власть действует в интересах народа в рамках законности и справедливости. Это также позволяет гражданам и местному населению участвовать в процессе управления делами государственного значения, касающихся их интересов.

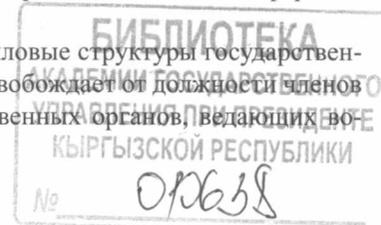
Государственную власть в КР представляют и осуществляют: Президент КР, Жогорку Кенеш (Парламент) КР, Правительство КР, Судебные органы КР.

**Президент Кыргызской Республики.** Как глава государства Президент Кыргызской Республики занимает особое место в системе органов государственной власти Кыргызской Республики.

Президент, являясь олицетворением единства народа и государственной власти и представляет КР как внутри страны, так и за ее пределами. Он подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш; вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определить вопросы, подлежащие рассмотрению; вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша.

Согласно Конституции КР, Президент избирается непосредственно народом. Новая Конституция КР от 2010 года значительно ограничила полномочия Президента КР, что связано с переходом к новой форме правления. Тем не менее, Президент имеет обширные полномочия в сфере исполнительной власти.

В ведении Президента КР находятся силовые структуры государственной власти. В частности, он назначает и освобождает от должности членов Правительства – руководителей государственных органов, ведущих во



просами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Президент с согласия Жогорку Кенеша назначает и отстраняет от должности Генерального прокурора.

Также Президент представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по отбору судей; представляет Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей; назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей; освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом.

Кроме того Президент является Главнокомандующим Вооруженными Силами КР, определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных Сил КР, а также возглавляет Совет обороны, образующий в соответствии с законом, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности.

Особенностью новой системы государственной власти в КР является то, что Президент не имеет права законодательной инициативы, которым обладают 10 тысяч избирателей (народная инициатива), депутаты Жогорку Кенеша и Правительство.

**Законодательная власть Кыргызской Республики.** Высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий, является *Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики* (ст. 70). Он состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе. Это постоянно действующий орган государственной власти. Он избирается непосредственно народом и подотчетен своим избирателям. В своих решениях он выражает государственную волю народа КР и придает ей общеобязательный характер. Жогорку Кенеш КР обладает широкими полномочиями.

Парламент КР определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, а также утверждает программу деятельности Правительства.

Жогорку Кенеш КР вносит изменения в Конституцию; принимает законы; ратифицирует и денонсирует международные договоры в порядке, определяемом законом; решает вопросы об изменении государственных границ КР; утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении; решает вопросы административно-территориального устройства; издает акты об амнистии.

**Исполнительная власть Кыргызской Республики.** Исполнительную власть в КР осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации.

Правительство является высшим органом исполнительной власти КР и подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией КР. Правительство возглавляется Премьер-министром. Правительство состоит из Премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов. Оно обеспечивает исполнение Конституции и законов, реализует внутреннюю и внешнюю политику государства.

Исполнительную власть на территории областей и районов осуществляют местные государственные администрации, которые подотчетны в своей деятельности Правительству.

**Судебная власть Кыргызской Республики.** Правосудие в КР осуществляется только судом. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане КР имеют право участвовать в отправлении правосудия (ст. 93). Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства.

Судебная власть КР устанавливается Конституцией и законами, состоит из *Верховного суда и местных судов*.

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам. Он осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом. Акты Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

В составе Верховного суда действует *Конституционная палата*. Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим конституционный контроль. Законом могут учреждаться специализированные суды.

Состав Верховного суда представляется Президентом КР по предложению *Совета по отбору судей* и утверждается Жогорку Кенешем. Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста.

В КР существуют и другие виды государственных органов, осуществляющие определенные функции государства. К примеру, отдельную группу государственных органов составляют прокуратура, Национальный банк, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов. Счетная палата, Акыйкатчы (Омбудсмен) и др.

**Прокуратура Кыргызской Республики.** Органы прокуратуры осуществляют надзор: за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Органы прокуратуры также осуществляют: представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; уголовное преследование должностных лиц государственных органов.

**Национальный банк** осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования.

**Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов** обеспечивает подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике.

**Счетная палата** осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности.

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом).

**Местное самоуправление в Кыргызской Республике** – это самостоятельная деятельность местных сообществ в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. Согласно Конституции КР органы местного самоуправления, действуя наряду с органами государственной власти, решают вопросы жизни населения айлов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение. В своей деятельности органы МСУ действуют на основе разграничения своих функций и полномочий с государственными органами.

Особую роль в реализации МСУ играет непосредственная демократия, включающая различные формы непосредственного волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление.

Эта роль определяется, прежде тем, что посредством ряда форм непосредственной демократии, таких, как выборы, собрания населения, и других, обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы органов местного самоуправления. Имея это в виду, можно сказать, что в практике МСУ формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга.

Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении МСУ определяется также и тем, что некоторые ее формы (например, курултай, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть.

В соответствии со статьей 59 Конституции КР с целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности. Решения курултая носят рекомендательный характер для соответствующего местного кенеша и рассматриваются местным кенешем и главой исполнительного органа местного самоуправления.

Нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая устанавливаются уставом местного сообщества в соответствии с нормативными правовыми актами КР.

В статье 60 Конституции КР отмечается, что с целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся собрания (сходы), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций.

Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

Другой важной составной частью системы МСУ являются выборные и другие органы местного самоуправления.

К ним непосредственно относятся:

1) местные кенешы (айылные, городские, районные) – представительные органы самоуправления;

2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.

Составной частью системы МСУ являются органы территориального общественного самоуправления населения. В их число входят советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, советы или комитеты улиц, кварталов, домов.

Органы территориального общественного самоуправления населения создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления. Они характеризуются территориальным признаком организации и деятельности, представительным характером, общественной формой и самоуправленческой природой.

## 2. Конституционные основы системы органов государственной власти

**Президент Кыргызской Республики** – глава государства. Кыргызстан имеет республиканскую форму правления, т.е. во главе государства стоит избираемый Президент. В соответствии с системой разделения властей Президент не входит ни в одну из ветвей власти. Согласно действующей Конституции КР Президент является главой государства и олицетворяет единство народа и государственной власти.

Президент КР избирается на 6 лет гражданами КР, причем одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды. Президентом может быть избран гражданин КР не моложе 35 лет и не старше 70 лет, владеющий государственным языком и проживающий в КР в совокупности не менее 15 лет. Порядок выборов Президента определяется конституционным законом. Кандидатом в Президенты может быть зарегистрировано лицо, собравшее не менее 30 тысяч подписей избирателей. Число кандидатов на пост Президента не ограничивается.

Президент КР на период осуществления своих полномочий приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью политических партий.

Президент КР обладает разнообразными полномочиями. Их можно разделить на следующие виды или группы:

1. Полномочия по отношению к населению страны, гражданам, избирателям.

2. Полномочия по отношению к отдельным ветвям государственной власти.

3. Полномочия в сфере безопасности и обороны государства.

4. Полномочия в сфере внешней политики.

5. Полномочия, связанные с его нормотворчеством.

Полномочия Президента по отношению к населению страны, гражданам, избирателям:

– назначает выборы в Жогорку Кенеш и местные кенешы, в предусмотренных Конституцией случаях принимает решение о назначении досрочных выборов в Жогорку Кенеш и местные кенешы;

– награждает государственными наградами и присваивает почетные звания КР;

– присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания;

– решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства.

– осуществляет помилование.

Полномочия по отношению к отдельным ветвям государственной власти.

Полномочия Президента КР по отношению Жогорку Кенеша:

– созывает, в необходимых случаях, внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определяет вопросы, подлежащие рассмотрению;

– вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша.

В случаях отказа Жогорку Кенешем в доверии Правительству Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке Правительства либо назначает досрочные выборы в Жогорку Кенеш.

Полномочия Президента КР по отношению к судебной власти:

– представляет Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда по предложению Совета по отбору судей;

– представляет Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей;

– назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей;

– освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом.

По отношению к исполнительной власти Президент КР обладает полномочием назначать и освобождать от должности руководителей государ-

ственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, а также их заместителей.

Кроме этого, при выражении Жогорку Кенешем недоверия Правительству Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо не согласиться с решением Жогорку Кенеша. В случае же если Жогорку Кенеш в течение 3 месяцев повторно примет решение о выражении недоверия Правительству, Президент отправляет Правительство в отставку.

Полномочия Президента КР по отношению к иным государственным органам:

1. Назначает с согласия Жогорку Кенеша Генерального прокурора; в случаях, предусмотренных законом, освобождает его от должности с согласия не менее одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, одобренной двумя третями депутатов Жогорку Кенеша;

2. Вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру для избрания на должность председателя Национального банка; по предложению председателя Национального банка назначает заместителей председателя и членов правления Национального банка, в случаях, предусмотренных законом, освобождает их от должности;

3. Вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры одной трети членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;

4. Вносит в Жогорку Кенеш для избрания и освобождения от должности кандидатуры одной трети членов Счетной палаты;

5. Назначает председателя Счетной палаты из числа избранных Жогорку Кенешем членов Счетной палаты и освобождает его в случаях, предусмотренных законом.

Полномочия Президента КР в сфере безопасности и обороны государства:

1. Является Главнокомандующим Вооруженными Силами КР, определяет, назначает и освобождает его высший командный состав.

2. Возглавляет Совет обороны;

3. При наличии основания, предусмотренного конституционным законом, предупреждает о возможности введения чрезвычайного положения, а при необходимости вводит его в отдельных местностях без предварительного объявления, о чем незамедлительно сообщает Жогорку Кенешу;

4. Объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии КР

и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша;

5. Объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Полномочия Президента КР в сфере внешней политики:

– представляет КР внутри страны и за ее пределами;

– ведет переговоры и подписывает по согласованию с Премьер-министром международные договоры; вправе передавать указанные полномочия Премьер-министру, членам Правительства и другим должностным лицам;

– подписывает ратификационные грамоты и грамоты о присоединении;

– назначает по согласованию с Премьер-министром глав дипломатических представительств КР в иностранных государствах и постоянных представителей в международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств.

Полномочия, связанные с нормотворчеством. Президент КР, как глава государства, издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории страны. Наконец, Президент КР, подписывает и обнародует законы, принятые Жогорку Кенешем, завершая тем самым законотворческий процесс.

Полномочия Президента могут быть прекращены досрочно в случае отставки по его заявлению, отрешения его от должности в предусмотренном Конституцией порядке, а также при невозможности осуществления полномочий по болезни или в случае смерти.

От своей должности Президент может быть отрешен только на основании выдвинутого Жогорку Кенешем обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления. В этом случае он также может быть привлечен к уголовной ответственности.

Решение Жогорку Кенеша об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Жогорку Кенеша не будет принято, обвинение считается отклоненным.

В случае досрочного прекращения Президентом своих полномочий его полномочия до избрания нового Президента исполняет Торага (Спикер)

Жогорку Кенеша. В случае невозможности исполнения полномочий Президента Торага Жогорку Кенеша полномочия Президента исполняет Премьер-министр.

Досрочные выборы Президента проводятся в трехмесячный срок со дня прекращения полномочий Президента. В этот период лицо, исполняющее полномочия Президента, не вправе назначать досрочные выборы в Жогорку Кенеш, отправлять Правительство в отставку.

Все бывшие президенты, кроме отрешенных от своей должности, имеют звание экс-президента, статус которого установлен законом.

Для выполнения Конституционных полномочий Президента КР создается Аппарат Президента, структуру и положение которой он утверждает, а также назначает его руководителя.

Аппарат Президента КР является государственным органом, непосредственно подчиненным Президенту КР.

Основными задачами Аппарата Президента являются:

- обеспечение деятельности Президента КР как главы государства, олицетворяющего единство народа и государственной власти;
- обеспечение деятельности Президента КР по реализации им полномочий главы государства, предусмотренных Конституцией КР;
- организация деятельности Президента КР по взаимодействию с законодательной, исполнительной и судебной властью, а также органами местного самоуправления КР;
- организация деятельности Президента КР по мониторингу и оценке качества государственного управления, а также целостного совершенствования государственной службы;
- организация деятельности Президента КР по консолидации и сохранению единства народа Кыргызской Республики, развитию межэтнической и гражданской толерантности;
- организация деятельности Президента КР по усилению потенциала местных сообществ и развитию институтов гражданского общества;
- экспертно-аналитическое, информационное и правовое обеспечение деятельности Президента КР.

Для решения этих задач Аппарат Президента осуществляет следующие основные функции:

- организует взаимодействие Президента с Жогорку Кенешем КР, Правительством КР, административными ведомствами и иными государственными органами и учреждениями, а также органами местного самоуправления, Верховным судом КР и местными судами;

- обеспечивает реализацию полномочий Президента КР по вопросам обороны и национальной безопасности;

- вырабатывает предложения для главы государства, направленные на принятие Президентом КР необходимых мер: как Главнокомандующего Вооруженными Силами Кыргызской Республики по вопросам обороны и национальной безопасности, введению чрезвычайного или военного положения, иных мер; по координации и контролю за деятельностью правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению национальной безопасности, правопорядка и законности; по взаимодействию Совета обороны КР с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, органами местного самоуправления;

- обеспечивает деятельность Совета обороны КР;

- обеспечивает реализацию полномочий главы государства по взаимодействию с Жогорку Кенешем КР: регулярно информирует главу государства о состоянии законодательного процесса в Жогорку Кенеше КР и рассматриваемых им вопросах; готовит заключения Президенту КР о законах, представленных на подпись главе государства Жогорку Кенешем КР;

- обеспечивает обнародование подписанных Президентом КР законов либо по решению главы государства возврат законов с его возражениями в Жогорку Кенеш КР; в соответствии с Конституцией КР обеспечивает продвижение представлений по кадровым вопросам в Жогорку Кенеше КР;

- обеспечивает реализацию полномочий главы государства по взаимодействию с Верховным судом и местными судами КР, осуществляет представительство интересов Президента КР;

- обеспечивает реализацию полномочий Президента Кыргызской Республики по вопросам избрания, назначения, освобождения судей, приостановления их полномочий, отстранения от должности, ротации (перевода);

- обеспечивает подготовку документов по избранию, назначению, освобождению судей, приостановлению их полномочий, отстранению от должности, ротации (перевода);

- участвует в разработке внешней политики КР;

- осуществляет анализ и мониторинг реализации денежно-кредитной политики и финансового аудита;

- обеспечивает взаимодействие Президента КР с гражданским и международным сообществом, религиозными организациями, а также неправительственными организациями и средствами массовой информации;

- организует прием представителей международных делегаций и организаций, неправительственных и религиозных организаций;

- обеспечивает реализацию полномочий Президента КР по вопросам осуществления выборов в местные кенешы и их роспуска;
- обеспечивает участие Президента КР на заседаниях Жогорку Кенеша КР;
- координирует деятельность рабочих комиссий, групп, консультативных советов и комиссий по вопросам, входящим в компетенцию Аппарата Президента, и для реализации полномочий Президента КР;
- ведет регистрацию соответствующих нормативных правовых актов и распоряжений Президента КР и решений Руководителя Аппарата Президента КР;
- обеспечивает деятельность комиссий при Президенте КР по вопросам гражданства, помилования, государственных наград, образования, науки и культуры;
- осуществляет мониторинг и оценку качества государственного управления, а также целостного совершенствования государственной службы и вносит соответствующие предложения Президенту КР;
- анализирует состояние государственной службы и кадровой политики в стране, уровень профессиональной подготовки служащих Аппарата Президента;
- вносит на рассмотрение главе государства предложения по расстановке кадров, назначаемых Президентом КР, либо представляемых им в Жогорку Кенеш КР;
- оформляет материалы при назначении на должность и освобождении от должности, решает иные вопросы, связанные с прохождением государственной службы должностными лицами, назначаемыми и согласуемыми с главой государства, ведет их личные дела;
- организует подготовку и переподготовку служащих Аппарата Президента, проводит работу по соблюдению ими этических норм;
- осуществляет мероприятия Президента КР по вопросам консолидации и сохранения единства народа КР, развития межэтнической и гражданской толерантности;
- проводит анализ роли и деятельности местных сообществ и вносит соответствующие предложения Президенту КР по усилению их потенциала и дальнейшему развитию институтов гражданского общества;
- готовит проекты решений Президента КР по вопросам гражданства, предоставления политического убежища;
- вносит предложения Президенту КР о награждении государственными наградами, присвоении почетных званий КР, государственных премий, высших воинских и иных званий, классовых и специальных чинов, квалификационных классов и дипломатических рангов;

- обеспечивает осуществление Президентом КР помилования граждан;
- осуществляет правовое обеспечение деятельности Президента КР;
- проводит экспертизу проектов законов и законов КР, принятых Жогорку Кенешем, а также проектов нормативных правовых актов Президента КР;
- обеспечивает Президента КР информацией о состоянии дел внутри страны в экономике и социальной сфере;
- обеспечивает Президента КР информацией о текущей общественно-политической обстановке в стране и за рубежом;
- организует обеспечение текущей деятельности Президента КР, в том числе подготовку перспективных и текущих планов работы Президента КР;
- организует поездки Президента КР в регионы;
- организует обеспечение международных визитов, официальных встреч и других мероприятий межгосударственного характера с участием Президента КР;
- проводит по поручению Президента КР инспекционные проверки в регионах;
- осуществляет кодификацию и систематизацию законодательства;
- обеспечивает подготовку проектов решений об официальном толковании (разъяснении) положений указов и распоряжений Президента КР;
- обеспечивает контроль за качественным исполнением решений и поручений Президента КР и Руководителя Аппарата Президента;
- организует делопроизводство;
- обеспечивает надлежащее оформление и рассылку решений и поручений Президента КР, а также Руководителя Аппарата Президента, собственной корреспонденции;
- организует прием граждан, рассмотрение писем, обращений и заявлений граждан, контроль за исполнением поручений руководства по данным обращениям, подготавливает ответы заявителям;
- осуществляет информационное сопровождение деятельности Президента КР и его аппарата, а также взаимодействие со средствами массовой информации;
- осуществляет иные функции для реализации полномочий Президента КР.

Аппарат Президента возглавляет Руководитель Аппарата Президента, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом КР. Руководитель Аппарата Президента имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом КР по представлению Руководителя Аппарата Президента.

Руководители структурных подразделений Аппарата Президента назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом КР по представлению Руководителя Аппарата Президента.

**Жогорку Кенеш – высший законодательный орган власти.** Жогорку Кенеш – парламент КР – высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Он состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе.

Депутатом Жогорку Кенеша может быть избран гражданин КР, достигший на день выборов 21 года, обладающий избирательным правом. Порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша, включая установление избирательного порога для прохождения в парламент, определяется конституционным законом.

Депутаты объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Жогорку Кенеше, имеющая более половины депутатских мандатов.

**Таблица 1. Распределение депутатских мандатов в Жогорку Кенеше КР между политическими партиями по итогам выборов 2015 года**

1.	Социал-демократическая партия Кыргызстана	38
2.	Республика–Ата-Журт	28
3.	Кыргызстан	18
4.	Онугуу-Прогресс	13
5.	Бир Бол	12
6.	Ата Мекен	11

Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему. Конституция создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции, которая не позволяет парламентскому большинству и Правительству злоупотреблять властью. Для этого в Конституции предусмотрены следующие механизмы.

Так, партия, победившая на выборах, не сможет получить более 65 мест в парламенте. Оставшиеся 55 депутатских мандатов достаются другим партиям. Победившая партия получает право сформировать правительство, но их голосов не хватит, чтобы изменять Конституцию или узурпировать власть. Далее, парламентской оппозиции гарантируется ключевые

должности в парламенте: вице-спикера, председателей комитетов по порядку и бюджету.

Кроме этого, парламентское меньшинство имеет возможность участвовать в паритетном формировании состава Счетной палаты, Совета судей, Центральной избирательной комиссии по выборам и референдумам.

Таким образом, оппозиции созданы не только условия для равной конкурентной борьбы в стенах парламента, но и для участия в процессах принятия решений.

Полномочия, возложенные Конституцией на Жогорку Кенеш КР можно разделить на следующие группы:

- 1) Представительные полномочия.
- 2) Законодательные полномочия.
- 3) Распорядительные полномочия.
- 4) Контрольные полномочия.

Как представительный орган, Жогорку Кенеш призван учитывать интересы всего общества, делать их основой деятельности государственного аппарата в целом.

Законодательные полномочия – главная функция Жогорку Кенеша. Законы принимаются Жогорку Кенешем в трех чтениях. Законы, решения Жогорку Кенеша принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша.

Принятый Жогорку Кенешем закон в течении 14 дней направляется Президенту для подписания. Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения. Законы о республиканском бюджете, налогах подлежат обязательному подписанию.

Конституционные законы, законы об изменении государственной границы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Законодательный процесс состоит из следующих стадий:

- Законодательная инициатива;
- Принятие решения о первичном движении законопроекта в Жогорку Кенеше;
- Предварительное рассмотрение законопроекта в рабочих органах Жогорку Кенеша;
- Пленарное рассмотрение законопроекта Жогорку Кенешем;

- Направление принятого и одобренного закона Президенту;
- Рассмотрение закона Президентом на предмет его подписания или отклонения (возвращения);
- Обнародование (опубликование) закона;
- Вступление закона в силу.

Следует отметить, что законодательная инициатива принадлежит 10 тысячам избирателей (народная инициатива); депутату Жогорку Кенеша; Правительству.

К распорядительным полномочиям Жогорку Кенеша можно отнести:

- принятие закона о назначении референдума;
- внесение изменений в Конституцию;
- принятие государственного бюджета и иные финансовые решения.
- утверждение программы деятельности Правительства, структуры и состава Правительства, за исключением членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности;
- утверждение общегосударственных программ развития, внесенных Правительством;
- утверждение состава Совета по отбору судей в порядке, предусмотренном законом;
- избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;
- избирание членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одну треть состава – по представлению Президента, одну треть – парламентского большинства и одну треть – парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;
- избирание членов Счетной палаты: одну треть состава – по представлению Президента, одну треть – парламентского большинства и одну треть – парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;
- избирание и в случаях, предусмотренных законом, освобождение от должности Омбудсмана (Акыйкатчы); дача согласия на привлечение его к уголовной ответственности;
- дача согласия на назначение Генерального прокурора; дача согласия на привлечение его к уголовной ответственности; дача согласия на освобождение от должности Генерального прокурора не менее чем одной третью от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

- одобрение большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом;
- введение чрезвычайное положение в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждение или отмену указа Президента по этому вопросу;
- принятие иных решений предусмотренных конституцией КР.

Жогорку Кенеш как высший орган народного представительства, обладает контрольными полномочиями. Некоторые из них носят политический характер, имеют отношение к разным государственным органам. В их числе Жогорку Кенеш:

- заслушивает выступления Президента, представителей иностранных государств, международных организаций;
- заслушивает ежегодный доклад Омбудсмана (Акыйкатчы);
- Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты.

Жогорку Кенеш в порядке, предусмотренном Конституцией, выдвигает обвинение против Президента; принимает решение об отрешении Президента от должности.

Контроль за деятельностью исполнительной власти может иметь различные формы:

- заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра,
- доклады и отчеты министров о своей деятельности.
- вопросы к правительству, министрам, другим высшим органам государства и должностным лицам на пленарном заседании парламента.
- дебаты по заранее определенным вопросам и общей политике правительства.
- постановка вопроса о вотуме недоверия правительству (решается голосованием).
- парламентские слушания и расследования.

Жогорку Кенеш из числа депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы. При этом председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции. К внутренним органам Жогорку Кенеш относятся партийные фракции. Они объединяют депутатов, которые принадлежат к одной партии или к нескольким, близким по своим программам.

Избрание, дача согласия Жогорку Кенеша на назначение и освобождение от государственной должности руководителей государственных органов производятся при наличии заключения соответствующих комитетов Жогорку Кенеша. Решения Жогорку Кенеша принимаются на заседаниях путем голосования депутатов и оформляются постановлениями.

Для организации работы Жогорку Кенеша, депутаты из своего состава избирают Торага (спикера) Жогорку Кенеша и его заместителей. Заместители Торага Жогорку Кенеша избираются в количестве и порядке, обеспечивающих их избрание из числа депутатов Жогорку Кенеша, входящих в состав парламентской оппозиции.

На Торага Жогорку Кенеша возложены следующие полномочия:

- ведет заседания Жогорку Кенеша;
- осуществляет общее руководство подготовкой вопросов к рассмотрению на заседаниях Жогорку Кенеша;
- подписывает акты, принятые Жогорку Кенешем;
- представляет Жогорку Кенеш в стране и за ее пределами;
- обеспечивает взаимодействие с Президентом, Правительством, органами судебной власти и местного самоуправления;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Регламентом Жогорку Кенеша.



Здание Жогорку Кенеша КР



Сессия Жогорку Кенеша КР

Основной формой работы Жогорку Кенеша является *сессия*. Сессии проходят в форме *заседаний*. Внеочередные сессии созываются Торага Жогорку Кенеша по предложению Президента, Правительства или не менее одной трети депутатов. Заседание правомочно при условии присутствия на нем большинства от общего числа депутатов. Решения Жогорку Кенеша принимаются на заседаниях путем голосования депутатов и оформляются постановлением.

Для осуществления полномочий Жогорку Кенешем образуется *Аппарат Жогорку Кенеша*. К основным его задачам относятся: информационно-справочная; аналитическая; библиотечно-библиографическая; организационная; материально-финансовая обеспечение деятельности депутатов. Общее руководство и контроль деятельности Аппарата Жогорку Кенеша осуществляет Торага Жогорку Кенеша.

Аппарат Жогорку Кенеша КР является постоянно действующим органом Жогорку Кенеша КР, осуществляющим правовое, организационное, документационное, информационное и иное обеспечение деятельности Жогорку Кенеша, его органов и структур.

В целях сохранения преемственности и обеспечения стабильности работы Жогорку Кенеша с истечением срока полномочий Жогорку Кенеша или отдельных его депутатов, а также в случае досрочного роспуска Жогорку Кенеша и выборов нового состава его депутатов деятельность государственных служащих Аппарата не прекращается. Исключение составляют советники, консультанты, помощники депутатов и сотрудники, обеспечивающие деятельность секретариатов парламентских фракций.

Сотрудники Аппарата, кроме консультантов и помощников депутатов и сотрудников, обеспечивающих деятельность секретариатов парламентских фракций, при осуществлении своей деятельности исходят из принципов внепартийности их службы. При исполнении должностных обязанностей они не связаны решениями политических партий, движений и иных общественных объединений.

В Аппарате не могут создаваться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. Сотрудники Аппарата не вправе принимать участие в забастовках, а также в иных действиях, препятствующих функционированию Аппарата.

Структура Аппарата утверждается Жогорку Кенешем по представлению Торага. Правовой статус Аппарата определяется положением, утверждаемым Торага. Общий контроль за деятельностью Аппарата осуществляет Торага Жогорку Кенеша КР.

Основными задачами Аппарата являются эффективное организационное, правовое, информационно-аналитическое, документационное и программно-техническое обеспечение деятельности Жогорку Кенеша.

Для реализации вышеуказанных задач на Аппарат возлагаются функции:

- организационное обеспечение подготовки и проведения заседаний Жогорку Кенеша, заседаний комитетов, временных комиссий, парламентских фракций, коалиции большинства, парламентских слушаний, иных мероприятий, проводимых Жогорку Кенешем;

– осуществление различных видов экспертиз проектов законов, вносимых субъектами законодательной инициативы на рассмотрение Жогорку Кенеша;

– участие в подготовке законопроектов, их обсуждении, доработке и согласовании с заинтересованными организациями и учреждениями, обобщении поступивших поправок;

– правовое, аналитическое, информационное и организационное сопровождение согласительных процедур, используемых для разрешения разногласий, возникших в ходе рассмотрения законопроектов;

– внесение в принятые Жогорку Кенешем нормативные правовые акты изменений, дополнений, редакционных поправок в соответствии с его решениями и стенограммами заседаний и направление их в установленные сроки на подпись Президенту Кыргызской Республики;

– подготовка постановлений Жогорку Кенеша;

– подготовка распоряжения Торага Жогорку Кенеша;

– подготовка парламентских запросов, депутатских запросов, протокольных поручений, принятых на заседаниях Жогорку Кенеша, обобщение предложений и критических замечаний, высказанных депутатами на заседаниях Жогорку Кенеша, направление их в соответствующие государственные органы для принятия мер; организация контроля за их исполнением;

– привлечение ученых и специалистов научно-исследовательских учреждений, предприятий, организаций, представителей общественных объединений к разработке проектов законов и проектов иных нормативных правовых актов, а также проведению их экспертизы;

– организация обсуждения проектов законов и постановлений Жогорку Кенеша по важнейшим вопросам социально-экономического развития страны на парламентских слушаниях;

– обеспечение межпарламентских и международных связей Жогорку Кенеша;

– участие в работе по контролю за исполнением законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых Жогорку Кенешем;

– участие в перспективном и текущем планировании законодательной работы Жогорку Кенеша;

– формирование и систематизация фондов нормативных правовых актов КР, справочных и информационно-аналитических материалов;

– обеспечение всестороннего и объективного освещения деятельности Жогорку Кенеша и его органов в средствах массовой информации;

– программно-техническое обеспечение деятельности Жогорку Кенеша;

– обеспечение ведения делопроизводства, соблюдения режима секретности и защиты сведений, составляющих государственную тайну, и иной охраняемой законом информации;

– организация переподготовки и повышения квалификации сотрудников Apparata;

– организация проведения конкурсов среди сотрудников Apparata на замещение вакантной государственной должности;

– изучение, обобщение и внедрение в практику опыта работы аппаратов законодательных органов зарубежных стран;

– выполнение иных функций в соответствии с решениями Жогорку Кенеша, его органов, распоряжениями Торага и его заместителей.

Структура Apparata включает в себя руководство Apparata, управления, отделы, службы и иные подразделения. В состав управлений, отделов служб могут входить секторы. Структурные подразделения Apparata осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии между собой. В состав Apparata Жогорку Кенеша входят также пресс-секретарь, советники и помощники Торага, советники лидеров парламентских фракций, помощники и консультанты депутатов Жогорку Кенеша, секретариаты парламентских фракций.

**Правительство – высший орган государственной исполнительной власти.** Исполнительную власть в КР возглавляет Правительство КР, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации. Правительство КР высший орган исполнительной власти, является коллегиальным органом, возглавляет единую систему органов исполнительной власти в КР и руководит их деятельностью.

Конституцией предусмотрено четыре этапа формирования правительства депутатами парламента. В первом случае, это право дается партии, которая составляет парламентское большинство.

Если такой партии нет, то одной из фракций, которые образуются парламентскими партиями Президент поручает создать коалицию большинства. Она в течение 15 рабочих дней со дня официального подведения итогов выборов должна создать коалицию, определить кандидатуру премьер-министра, который представляет программу правительства, предложения по структуре и составу правительства.

Жогорку Кенеш утверждает программу деятельности Правительства, определяет структуру и состав Правительства, за исключением членов

Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности.

Кандидатуры на должности членов Правительства вносятся Президенту КР Премьер-министром в течение пяти рабочих дней со дня определения структуры и состава Правительства. Президент КР в трехдневный срок издает указ о назначении Премьер-министра и остальных членов Правительства.

Если процесс не будет завершён в отведенный срок, глава государства делает такое же предложение другой фракции. Если и эта попытка не удастся, Президент уходит из процесса и оставляет парламенту право самому определить фракцию, которая попытается составить парламентское большинство. На это тоже отводится 15 дней. Если в течение этого периода коалиция все еще не сложится, Президент КР назначает досрочные выборы.

Премьер-министром может быть назначен дееспособный гражданин КР не моложе 25 лет и не старше 65 лет. Не может быть Премьер-министром гражданин КР, имеющий судимость, а также гражданин, состоящий в гражданстве другого государства (двойное гражданство).

Премьер-министр не может быть депутатом, занимать иные должности на государственной, муниципальной службе; занимать должности на службе в государственных, муниципальных, общественных и частных организациях, учреждениях и предприятиях, если иное не предусмотрено законами КР.

Утвержденная структура Правительства может быть изменена в ходе деятельности Правительства. Предложение об изменении структуры Правительства инициируется Премьер-министром, рассматривается и утверждается Жогорку Кенешем в форме закона.

Премьер-министр КР освобождается от должности Президентом КР в случае невозможности исполнения своих полномочий или по заявлению об отставке. Освобождение Премьер-министра одновременно влечет за собой отставку Правительства.

Премьер-министр определяет кандидатуры на должности членов Правительства в соответствии со структурой Правительства. Кандидатуры на должности членов Правительства, за исключением членов Правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, вносятся Президенту в течение пяти рабочих дней со дня утверждения структуры Правительства. Премьер-министр в течение пяти рабочих дней обязан внести список кандидатур на должности членов Правительства в соответствии с утвержденной структурой с указанием принадлежности каждого кандидата к политической партии или фракции. Президент не позднее трех дней со дня представления кандидатур назначает членов Правительства,

в том числе членов Правительства, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности.

Вице премьер-министры и министры назначаются на должности и освобождаются от должности Президентом по предложению Премьер-министра.

Члены Правительства обязаны предоставлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о налогооблагаемом имуществе, принадлежащем им на праве собственности.

Не позднее двухнедельного срока со дня формирования всего состава Правительства Премьер-министр и члены Правительства приносят присягу, которую принимает Президент КР в присутствии Торага Жогорку Кенеша, председателя Верховного суда КР и председателя Конституционной палаты Верховного суда КР.

На членов правительства установлены ограничения и гарантии деятельности.

Так, член Правительства не вправе:

- быть депутатом Жогорку Кенеша или местного кенеша;
- занимать другие должности в органах государственной власти;
- занимать оплачиваемые должности в органах местного самоуправления и некоммерческих организациях;
- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, входить в состав руководящего или наблюдательного органа коммерческой организации, не имеющей государственной доли собственности, если иное не предусмотрено законами КР.

Члены Правительства не могут подвергаться преследованиям за высказываемые в связи с выполнением своих обязанностей суждения или за результаты голосования на заседании Правительства, в том числе после отставки.

Член Правительства не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску (в том числе жилое, служебное помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства), допросу или личному досмотру, кроме случаев, когда был застигнут на месте совершения тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в случаях, предусмотренных законодательством КР.

## Краткие выводы

1. Президентская форма правления в новейшей истории Кыргызстана дважды привела к монополизации государственной власти в руках одного человека и не смогла обеспечить решение коренных социально-экономических проблем общества. Учитывая этот опыт, новое политическое руководство Кыргызстана, пришедшее к власти весной 2010 года, предложило обществу парламентско-президентскую форму организации государственной власти.
2. По новой Конституции, принятой на всенародном референдуме в 2010 году, Президент как глава государства, стал символом государственной власти, арбитром, Верховным главнокомандующим. Однако, как прежде он уже не может участвовать в финансовом и экономическом регулировании, не может вмешиваться в кадровую политику правительства, значительная часть его полномочий отошла к Жогорку Кенешу и Правительству. Но в спорных ситуациях именно ему предстоит выступить арбитром в урегулировании политических кризисов.
3. При прежней форме правления, правительство не имело реальной самостоятельности. Новая Конституция расширила полномочия премьер-министра и самостоятельность Правительства. На Премьер-министра и его кабинет возлагается персональная ответственность за ситуацию в стране, социально-экономическое развитие и кадровую политику. По итогам работы Правительство должно регулярно отчитываться перед Жогорку Кенешем КР.
4. Члены правительства ответственны перед премьер-министром. Правительство подотчетно Жогорку Кенешу и осуществляет свою деятельность на основе программы, утверждаемой Жогорку Кенешем.
5. Большую роль в деятельности высших органов государственной власти имеет создаваемый ими Аппарат. Он обеспечивает повседневную деятельность руководства этих органов по исполнению ими Конституционных и законодательных полномочий, а также взаимодействие с этих органов государственной власти между собой.

## Новые термины и понятия

- Аким
- Аппарат
- Губернатор
- Демократическая система управления
- Институт Президентства
- Конституционная палата
- Контрольные полномочия
- Курултай
- Местная государственная администрация
- Местное самоуправление
- Муниципальное управление
- Омбудсмен
- Парламентская оппозиция
- Парламентская форма правления
- Парламентские слушания
- Партийная фракция
- Право законодательной инициативы
- Президентская форма правления
- Программа правительства
- Разделение государственной власти
- Регламент
- Референдум

## Контрольные вопросы и учебные задания

1. Поясните понятие и сущность государственного управления, его цели и задачи.
2. Перечислите принципы, на которых основано деятельность всех ветвей государственной власти.
3. Когда была принята первая Конституция независимого Кыргызстана, сколько раз она (в какие годы) она менялась (изменялась), по каким причинам это происходило? Составьте соответствующую таблицу.
4. Как перераспределились полномочия между ветвями власти в отношении исполнительной власти, в ходе конституционных изменений?
5. Поясните понятие и сущность местного самоуправления, его цели и задачи.
6. Как менялась система местного государственного управления за период с 1991 по 2016 годы на уровне областей, районов и городов. Составьте таблицу изменений.
7. Перечислите полномочия Президента КР в отношении исполнительной власти (Правительства КР).
8. Перечислите полномочия Жогорку Кенеша КР и его депутатов в отношении исполнительной власти (Правительства КР).
9. Какой организационно-правовой статус имеют Аппараты Президента КР и Жогорку Кенеша КР?
10. Составьте обобщенную структуру Аппарата Жогорку Кенеша КР.

## Литература

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 1993.
2. Конституция Кыргызской Республики. (Изменения и дополнения референдумом от 10 февраля 1996 года). Бишкек, 1996.
3. Конституция Кыргызской Республики. (Изменения и дополнения референдумом от 17 октября 1998 года). Бишкек, 1998.
4. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2003.
5. Конституция Кыргызской Республики 2007.
6. Конституция Кыргызской Республики принятая референдумом (все-народным голосованием) 27 июня 2010 г.
7. Акунов А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. – Бишкек, 1999. – 268 с.
8. Болотбаев А. А. Государственное управление в Кыргызстане. Проблемы и пути их решения. Бишкек: «Илим», 2007. – 132 с.
9. Государственное и муниципальное управление: словарь терминов. Авт.-сост.: К. Б. Шадыебеков, А. А. Исраилов/Под общей редакцией А. А. Акматалиева – Б., 2011. – 320 с.
10. Жумалиев К., Ожукеева Т. XXI век: институт президентства в Кыргызской Республике. Бишкек, 1998
11. Политические и экономические реформы в Кыргызстане (1991–1995 годы). – Б., 1995.
12. Сооданбеков С. С., Укушев М. К. Конституционное право Кыргызской Республики. Б.: 1999.
13. Чотаев З. Д. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы, Б., 2012 г.

## ГЛАВА 2. Исполнительная власть в системе государственного управления

### Содержание главы:

1. Организация и деятельность Правительства
  2. Государственные органы исполнительной власти
  3. Организация территориального государственного управления
- Краткие выводы*  
*Новые термины и понятия*  
*Контрольные вопросы и учебные задания*  
*Литература*

### 1. Организация и деятельность Правительства

Организация и деятельность Правительства определяется Конституцией КР и конституционным Законом КР «О Правительстве Кыргызской Республики». Правительство – это коллегиальный орган, который возглавляет единую систему исполнительной власти в КР. В его состав входят Премьер-министр, первый вице-премьер-министр, вице-премьер-министры, руководитель аппарата Правительства КР, министры и председатели государственных комитетов.

Организацию и деятельность Правительства во многом определила Конституция 2010 года, в которой заложены нормы характерные для парламентской формы правления. В этих условиях Президент не вмешивается в дела исполнительных органов власти, за исключением тех, которые напрямую ему подотчетны. «Сила» премьер-министра в такой ситуации во многом зависит от позиции Жогорку Кенеша КР, формирующего правительство КР.

**Полномочия Правительства.** Конституция КР определяет следующий круг полномочий Правительства КР:

- обеспечивает исполнение Конституции и законов;
- реализует внутреннюю и внешнюю политику государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;
- обеспечивает реализацию мер по охране государственного суверенитета.

нитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, а также мер по укреплению обороноспособности, национальной безопасности и правопорядка;

- обеспечивает проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики;
- разрабатывает и представляет Жогорку Кенешу республиканский бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Жогорку Кенешу отчет об исполнении республиканского бюджета;
- осуществляет меры по обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в социально-экономической и культурной сферах;
- разрабатывает и реализует общегосударственные программы экономического, социального, научно-технического и культурного развития;
- обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности;
- обеспечивает взаимодействие с гражданским обществом;
- осуществляет иные полномочия, отнесенные к его ведению Конституцией и законами.

Одной из основных функций Правительства является организация исполнения законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений. Данная задача предопределяет содержание и характер его полномочий, подзаконность его решений, т.е. принятие их на основе и во исполнение Конституции, законов и указов Президента.

Свои полномочия Правительство реализует посредством принятия решений по стратегическим и текущим вопросам управления, а также используя право законодательной инициативы путем разработки и внесения в Жогорку Кенеш проектов законов, формирующих необходимую правовую базу. Активное участие Правительства в законотворческом процессе, обязательность его заключений по всем проектам, предусматривающим расходы, покрываемые за счет республиканского бюджета, дают возможность Правительству осуществлять возложенные на него функции и намеченную экономическую программу.

Для обеспечения деятельности Правительства и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых Правительством решений образуется Аппарат Правительства, который взаимодей-

ствует с Аппаратом Президента, Аппаратом Жогорку Кенеша и иными органами государственной власти.

В соответствии с Конституцией, конституционными законами, законами, указами и распоряжениями Президента Правительство руководит работой министерств, государственных комитетов, административных ведомств, органов местной государственной администрации и контролирует их деятельность.

Деятельность Правительства КР осуществляется в соответствии с Регламентом<sup>2</sup>. Правительство в пределах своих полномочий осуществляет:

- организацию исполнения Конституции и законов КР, актов Президента КР и постановлений Жогорку Кенеш КР, решений Правительства, вступивших в силу международных договоров, в которых КР является участницей;
- осуществляет контроль за исполнением органами исполнительной власти Конституции и законов КР, актов Президента и постановлений Жогорку Кенеш КР, решений Правительства, принимает меры по устранению нарушений законодательства КР;
- разрабатывает общегосударственные программы социально-экономического развития страны и организует исполнение планов действий по их реализации;
- проводит заседания, осуществляет законопроектную деятельность, взаимодействует с государственными органами, проводит другую необходимую деятельность.

Работой Правительства руководит Премьер-министр КР. Он ведет заседания Правительства, дает поручения членам Правительства, руководителям иных органов исполнительной власти; контролирует, запрашивает и заслушивает их отчеты о проделанной работе по выполнению Конституции и законов КР, указов Президента КР и постановлений Жогорку Кенеш КР, решений Правительства КР, а также вступивших в законную силу международных договоров, участницей которых является КР.

Основная форма работы Правительства *заседания*. Они проводятся по плану, не реже одного раза в месяц. Повестка заседания формируется Аппаратом Правительства за пять дней до заседания и с соответствующими материалами представляется Премьер-министру. Одобренные им проекты повестки заседания и соответствующих материалов рассылаются членам Правительства не позднее, чем за 3 дня до даты заседания.

<sup>2</sup> Постановление Правительства КР от 10 июня 2013 года № 341

Заседания Правительства *планируются на полугодие*. План заседаний включает в себя перечень основных вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях Правительства, с указанием по каждому вопросу даты его рассмотрения и органов исполнительной власти, ответственных за подготовку вопроса.

Органы исполнительной власти, не позднее, чем за 1 месяц до начала полугодия, представляют в Аппарат Правительства предложения о вопросах, подлежащих рассмотрению на заседании Правительства, с указанием даты рассмотрения, соответствующих материалов, а также обоснования необходимости их рассмотрения.

На основе этих предложений, в течение первой половины месяца, Аппарат Правительства формирует проект плана заседаний Правительства на очередной период. В некоторых случаях, могут созываться внеочередные заседания Правительства либо могут включаться внеплановые вопросы в повестку дня очередного заседания Правительства.

Вопросы на заседании Правительства рассматриваются с обязательным участием членов Правительства, руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти, к сфере ведения которых относится рассматриваемый вопрос, или лиц, исполняющих их обязанности.



*Заседание Правительства КР*



*Заседание Правительства КР с использованием видеоконференцсвязи*

На заседания Правительства приглашаются руководители и должностные лица иных органов исполнительной власти, а также руководители других организаций, имеющих непосредственное отношение к рассматриваемому вопросу. На заседание приглашаются также работники Аппарата Правительства, непосредственно осуществляющие подготовку материалов по рассматриваемым вопросам.

На заседаниях Правительства председательствует Премьер-министр. В его отсутствие обязанности председательствующего исполняет первый вице-премьер-министр или вице-премьер-министр. Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей его членов.

С 2014 года принято, что заседания Правительства могут проводиться посредством использования видеоконференцсвязи в режиме реального времени.

По итогам заседаний Правительства принимаются *постановления и распоряжения*. Постановления и распоряжения Правительства принимаются большинством голосов членов Правительства. Решения Премьер-министра, принятые в пределах его полномочий, принимаются им единолично в форме распоряжений Премьер-министра.

Постановления и распоряжения Правительства, после их издания в форме соответствующих актов, становятся обязательными для исполнения на всей территории КР.

Решения, заседаний Правительства, оформляются протоколом, который не позднее трех рабочих дней после заседания, подписывается председательствовавшим на заседании и рассылается членам Правительства, а также органам, организациям и другим лицам, участвовавшим на заседании Правительства, и/или о которых упоминается в протоколе.

### **Обеспечение открытости заседаний и решений Правительства**

Правительство обеспечивает информирование граждан через СМИ о вопросах, рассмотренных на заседаниях и решениях принятых по этим вопросам. Для этого Аппарат Правительства в установленном порядке представляет СМИ сведения о вопросах, подлежащих рассмотрению на заседаниях Правительства, по окончании заседаний организует пресс-конференции членов Правительства по рассмотренным вопросам,

Аппарат Правительства публикует в течение 2 рабочих дней после проведения заседания видео- и аудиозапись заседания Правительства на официальном сайте Правительства (<http://www.gov.kg>) либо на других общедоступных сайтах.

Постановления Правительства подлежат официальному опубликованию в порядке, установленном Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их принятия, если иное не предусмотрено в самом акте.

*Источник: Регламент Правительства КР  
от 10 июня 2013 года № 341*

**Подготовка решений Правительства.** Проекты решений Правительства разрабатываются и вносятся на рассмотрение в Правительство министерствами, государственным комитетом, административными ведомствами, полномочными представителями Правительства в областях, иными органами государственной власти.

Проекты распоряжений Премьер-министра могут вноситься соответствующими структурными подразделениями Аппарата Правительства, а также органами исполнительной власти.

Для разработки проектов решений Правительства могут быть образованы рабочие (экспертные) группы. Они могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.

Проекты решений Правительства разрабатываются в соответствии с требованиями Закона КР «О нормативных правовых актах в Кыргызской Республике». На этапе их разработки они подлежат обсуждению и согласованию с заинтересованными государственными органами.

При вынесении проекта на заседание Правительства согласование в обязательном порядке проводится: с Министерством юстиции; с Министерством финансов; с Министерством экономики; с Министерством иностранных дел – по вопросам внешней политики и международного сотрудничества; с иными государственными органами и организациями по вопросам, отнесенным к сферам их деятельности.

Согласование проектов нормативных правовых актов не должно превышать следующие сроки:

- проекты постановлений Правительства, в том числе о внесении на рассмотрение Жогорку Кенеша законопроектов, – 7 рабочих дней;
- проекты распоряжений – 3 рабочих дня.

Согласование и проведение специализированных видов экспертиз в Министерстве юстиции не должно превышать:

- 10 рабочих дней – проектов до 300 страниц;
- 20 рабочих дней – проектов свыше 300 страниц.

С 2014 года проекты нормативных правовых актов, вносимые на рассмотрение Правительства, могут быть представлены в электронном виде посредством системы электронного документооборота, с условием обязательного использования руководителями государственных органов или лицами, их замещающими, электронно-цифровой подписи.

При необходимости срочного принятия постановления и/или распоряжения Правительства по поручениям Премьер-министра, первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров, Руководителя Аппарата или его заместителей могут устанавливаться более короткие сроки согласования.

При согласовании проектов решений согласующие государственные органы дают заключения в рамках своей компетенции. По итогам рассмотрения проекта решения согласующий государственный орган должен представить разработчику один из следующих вариантов ответа:

- 1) проект решения согласован без замечаний;
- 2) проект решения согласовывается при условии устранения имеющихся замечаний и учета предложений;
- 3) в согласовании проекта отказано.

*Лист согласования* не подписывается, а в сопроводительном письме (заключении), подписанном руководителем согласующего государственного органа указывается мотивировка причин отказа в согласовании проекта акта.

По результатам согласования проекта решения органом-разработчиком составляется сводная таблица с включением в нее всех учтенных и неучтенных замечаний и предложений, поступивших в ходе согласования проекта, и обоснований причин их неучета либо с отметкой о том, что проект согласован без замечаний, которая подписывается руководителем органа-разработчика или лицом, его замещающим.

Орган-разработчик по замечаниям, с которыми он не согласен, в течение 5 рабочих дней инициирует проведение согласительного совещания с представителями согласующего государственного органа и/или организации для поиска взаимоприемлемого решения.

В случае, если не удалось снять разногласия между разработчиком и согласующим органом и/или организацией в течение 3 рабочих дней,

подписывается соответствующий протокол согласительного совещания.

Проекты нормативных правовых актов, затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также регулирующих предпринимательскую деятельность, подлежат *общественному обсуждению*. Проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат также *анализу регулятивного воздействия* (АРВ)<sup>3</sup>.

Проект решения, вносимое на рассмотрение Правительства, представляются с обязательным приложением следующих документов:

– сопроводительное письмо, подписанное руководителем государственного органа или лицом, его замещающим;

– проект решения Правительства, четко формулирующего цели и задачи, изложенного точно, последовательно и кратко, с указанием сроков исполнения, конкретных исполнителей и органов, на которые возлагается осуществление контроля, с учетом отражения всех поправок в действующие нормативных правовых актов, а также актов, подлежащих признанию утратившими силу;

– справка-обоснование, подписанная руководителем государственного органа-разработчика или лицом, его замещающим, в которой должны содержаться цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативных правовых актов; анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативных правовых актов, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений; прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого нормативных правовых актов; вопросы международного сотрудничества; информация о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено; анализ соответствия проекта нормативных правовых актов законодательству; финансово-экономические расчеты, наличие источников его финансирования;

– аналитическая записка, подготовленная на основании АРВ, если проект решения направлен на установление прав, обязанностей и требований в отношении предпринимательской деятельности, а также регулирование отношений между органами государственной власти и предпринимателями;

<sup>3</sup> Методика анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства (утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики) от 30 сентября 2014 года N559

– заключение Министерства экономики о соответствии проекта нормативных правовых актов Методике АРВ на деятельность субъектов предпринимательства;

– заключение по итогам проведенных специализированных видов экспертиз;

– при внесении проектов нормативных правовых актов, оказывающих влияние на доходы или расходы государственного бюджета, – соответствующее заключение Министерства финансов;

– оригиналы сопроводительных писем и листов согласований к проектам решений, в том числе электронные версии;

– сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт);

– сводная таблица с указанием в ней всех как учтенных либо неучтенных замечаний и предложений, так и отметки, что проект согласован без замечаний, в том числе электронные версии;

– оригиналы протоколов, в том числе электронные версии;

– заключения соответствующих комитетов Жогорку Кенеш КР на проект международного договора;

– оценка Министерства юстиции на соответствие проекта международного договора положениям нормативных правовых актов КР;

– оценка Министерства финансов о возможных финансовых последствиях в случае заключения международного договора;

– проект заключения Правительства о соответствии международного договора законодательству КР и об оценке возможных финансово-экономических и иных последствий его ратификации, в соответствии с Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;

– проект заключения Правительства в случае проекта нормативных правовых актов, затрагивающем административно-территориальное устройство;

– перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного проекта решения;

– иные документы в соответствии со спецификой проекта нормативных правовых актов.

Подготовка проектов решений к рассмотрению на заседании Правительства включает также составление *экспертного заключения*, подготовку проекта протокола рассмотрения вопроса и оформление документов для подписания.

В экспертном заключении к проекту нормативных правовых актов отражаются следующие сведения: соответствие нормативных правовых актов, имеющим более высокую юридическую силу; государственной политике проводимой в затрагиваемой проектом нормативных правовых актов сфере; соблюдения правил нормотворческой техники, внутренней согласованности текста проекта; предлагаемые рекомендации.

**Законотворческая деятельность Правительства.** Это является важной составляющей деятельности Правительства. Она осуществляется согласно *плана законопроектных работ* и иных актов Правительства КР.

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства разрабатываются Министерством юстиции. План законопроектной деятельности Правительства формируется в соответствии с государственными и правительственными программами и планами мероприятий по их реализации, а также по предложению министерств, государственных комитетов, административных ведомств.

Предложения о разработке проекта закона, содержит рабочее наименование проекта закона, обоснование необходимости разработки проекта закона и его концепцию, наименование органа исполнительной власти – основного исполнителя, перечень соисполнителей, сроки разработки законопроекта и принятия постановления Правительства об одобрении законопроекта.

**Таблица 2. Законодательная деятельность Правительства за 2010–2015 годы**

Инициаторы законопроектов	с 10.10.10 по 30.06.11	с 01.09.11 по 30.06.12	с 01.09.12 по 30.06.13	с 01.09.13 по 30.06.14	с 01.09.14 по 30.06.15
Депутаты Жогорку Кенеша КР	70	120	107	72	101
Правительство КР	94	145	144	107	160
Совместно	7	7	2	1	3
<b>Всего</b>	<b>171</b>	<b>272</b>	<b>253</b>	<b>180</b>	<b>264</b>

Источник: веб-сайт Жогорку Кенеша КР: <http://www.kenesh.kg>

Проекты планов законопроектной деятельности Правительства с приложением концепций законопроектов, после проведения предварительной экспертной оценки, вносятся Министерством юстиции в Правительство.

Правительство рассматривает и вносит в Жогорку Кенеш КР проекты законов.

Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект со следующими материалами:

а) пояснительная записка (справка-обоснование), завизированная руководителем министерства и ведомства, включающая:

- развернутую характеристику законопроекта, его целей, основных положений, место в системе действующего законодательства, состояние законодательства в данной сфере правового регулирования; а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;

- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует финансовых и материальных затрат). Финансово-экономическое обоснование должно содержать расчеты и сведения об источниках финансирования на текущий и (или) последующие годы;

- информацию о проведенных специализированных видах экспертиз (правозащитная, гендерная, экологическая, антикоррупционная, внешнеэкономическая и т.д.), в случаях, предусмотренных законодательством;

- перечень актов законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению в связи с принятием данного законопроекта;

- анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений;

- предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;

- информацию о результатах общественного обсуждения законопроекта в случае, если законопроект требует общественного обсуждения;

б) сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт или новой редакции);

в) аналитическая записка, подготовленная на основании анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, в случае, если законопроектом устанавливаются права, обязанности и требования в отношении предпринимателей и их деятельности, а также регулирование отношений между органами государственной власти и предпринимателями;

г) заключение Министерства экономики о соответствии проекта Методике АРВ на деятельность субъектов предпринимательства, в случае если

законопроект направлен на регулирование предпринимательской деятельности;

д) заключение по итогам проведенных специализированных видов экспертиз;

е) листы согласования министерств и ведомств к проекту закона;

ж) проект постановления Правительства об одобрении законопроекта, внесении законопроекта в Жогорку Кенеш КР и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта;

з) листы согласования министерств, государственных комитетов и ведомств к проекту постановления Правительства;

и) заключения соответствующих комитетов Жогорку Кенеш КР на проект международного договора в случаях, предусмотренных Законом КР «О международных договорах Кыргызской Республики»;

к) заключение Конституционной палаты Верховного суда КР о конституционности международного договора;

л) проект заключения Правительства о соответствии международного договора законодательству КР и об оценке возможных финансово-экономических и иных последствий его ратификации.

По законопроекту, вносимому в Жогорку Кенеш КР Правительством, назначается официальный представитель Правительства в лице министров, председателей государственных комитетов, руководителей административных ведомств, руководителей иных государственных органов либо их первых заместителей, статс-секретарей, заместителей, а также постоянного представителя Правительства в Жогорку Кенеш КР.

Официальный представитель Правительства в установленном порядке участвует в заседаниях Жогорку Кенеш КР и его комитетов при рассмотрении проекта закона представленного Правительством.

Особой законодательной деятельностью Правительства является проект закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год. Он разрабатывается Министерством финансов в соответствии с законодательством КР. Одобренный Правительством проект закона о республиканском бюджете вносится в Жогорку Кенеш КР с приложением соответствующих документов и материалов.

**Поручения** по отдельным вопросам государственной важности Правительство, Премьер-министр, вице-премьер-министры могут давать министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам, полномочным представителям Правительства в областях и другим органам исполнительной власти. Они подписываются Премьер-министром, ви-

це-премьер-министрами, Руководителем Аппарата и его заместителями по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Поручения, содержащиеся в актах Правительства, доводятся до исполнителей путем направления им бумажной копии акта или отсканированной версии посредством электронной почты.

В поручении, как правило, устанавливается срок его исполнения. Если в качестве срока исполнения установлен период времени, началом его считается дата подписания поручения. В случае, если в тексте поручения вместо даты исполнения или периода времени имеется указание «весьма срочно», «срочно», поручение подлежит исполнению в два и три рабочих дня соответственно. В случае, если в актах Правительства не указан срок исполнения поручения, оно подлежит исполнению в двухмесячный срок. По согласованию, срок исполнения поручений, не связанных с разработкой проектов нормативных правовых актов, может быть увеличен до одного месяца.

Исполнение поручений организуется руководителями министерств, государственных комитетов, иных органов исполнительной власти, которым адресованы поручения. Контроль исполнения поручений, содержащихся в актах Президента КР и Правительства, протоколах заседаний и совещаний, проводимых в Правительстве, резолюциях Премьер-министра, вице-премьер-министров и Руководителя Аппарата, организуется Аппаратом Правительства.

В случае, если по объективным причинам исполнение поручения в установленный срок невозможно, соответствующие руководители органов исполнительной власти представляют в Правительство предложения о продлении срока, с указанием причин продления и планируемой даты исполнения. Такие предложения представляются не позднее чем в 8-дневный срок со дня подписания поручения (решения). Сроки исполнения весьма срочных и срочных поручений не продлеваются.

Правительство, Аппарат Правительства координирует деятельность министерств, государственных комитетов, административных ведомств и других органов исполнительной власти.

Премьер-министр, вице-премьер-министры или Руководитель Аппарата систематически рассматривают ход и итоги выполнения заданий и поручений, и в оперативном порядке принимают меры по устранению недостатков и преодолению возникших трудностей, а также заслушивают информацию руководителей структурных подразделений Аппарата Правительства о ходе исполнения решений Президента КР, Жогорку Кенеш КР, Правительства и принимают необходимые решения.

Организационное, информационное и техническое обеспечение деятельности Премьер-министра, вице-премьер-министров и Руководителя Аппарата осуществляют Аппарат Правительства и Управление делами Президента и Правительства КР.

Структурные подразделения Аппарата Правительства осуществляют также взаимодействие и координацию деятельности государственных органов исполнительной власти по разработке перспективных задач социально-экономического развития республики, подготовке аналитических материалов, проектов постановлений и распоряжений Правительства, распоряжений Премьер-министра, а также по контролю исполнения актов, постановлений, распоряжений, протокольных решений и поручений Правительства, Премьер-министра, вице-премьер-министров, Руководителя Аппарата.

В деятельности Правительства важное место занимает взаимодействие с другими ветвями государственной власти, государственными органами, юридическими и физическими лицами.

**Взаимодействие с Президентом КР.** Взаимодействие Правительства, Премьер-министра, вице-премьер-министров с Президентом КР и его Аппаратом осуществляется путем проведения консультаций. Консультации могут быть устными и письменными. Письменные консультации проводятся путем направления письменных запросов, информации.

Взаимодействие с Аппаратом Президента КР осуществляется путем проведения консультаций, запросов заключения Правительства, соответствующих министерств, государственных комитетов и административных ведомств к проектам международных договоров и законам, принятым Жогорку Кенеш КР и поступившим Президенту КР для подписания.

**Взаимодействие с Жогорку Кенеш КР.** Основными формами взаимодействия Правительства с Жогорку Кенешем КР могут быть:

- дача официальных заключений на рассматриваемые законопроекты;
- представление проекта республиканского бюджета и отчета об его исполнении;
- ежегодное представление отчета Премьер-министра о работе Правительства;
- ответы министров, руководителей административных ведомств и других органов исполнительной власти, на запросы депутатов Жогорку Кенеш КР;
- участие членов Правительства, руководителей органов исполнительной власти и их должностные лица на заседаниях Жогорку Кенеш КР; пред-

ставление ими интересов Правительства и, выступление с информацией и выражением свое мнение по вопросам, отнесенным к их компетенции;

– выступление руководителей органов исполнительной власти на заседаниях комитетов Жогорку Кенеш КР по вопросам исполнения законов и решений Жогорку Кенеш КР.

Для обеспечения взаимодействия и связи с Жогорку Кенеш КР Правительство имеет постоянного представителя в Жогорку Кенеш КР. Он участвует в заседаниях Жогорку Кенеш КР, коалиции фракций, фракций, комитетов, временных комиссий, содействует Аппарату Жогорку Кенеш КР в обеспечении явки должностных лиц органов исполнительной власти, приглашенных на заседания Жогорку Кенеш КР, коалиции фракций, фракций, комитетов, временных комиссий, а также вносит предложения, дает разъяснения по рассматриваемым вопросам.

Постоянный представитель участвует в работе комитетов Жогорку Кенеш КР при рассмотрении проектов законов, вносимых Правительством в порядке законодательной инициативы. В случае необходимости, он привлекает руководителей органов исполнительной власти для продвижения и принятия инициированных Правительством законопроектов путем представления необходимой информации, непосредственного участия в рассмотрении законопроектов комитетами Жогорку Кенеш КР, проведения встреч, консультаций и совещаний с депутатами Жогорку Кенеш КР, направления необходимых специалистов и т.д.

Члены Правительства обязаны по приглашению Жогорку Кенеш КР присутствовать на заседании и отвечать на вопросы депутатов Жогорку Кенеш КР в порядке, определенном Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Законопроект, поступивший на согласование из Жогорку Кенеш КР с финансово-экономическим обоснованием и иными необходимыми материалами, в двухдневный срок направляется для подготовки проекта заключения в соответствующие министерства, государственный комитет, иные органы исполнительной власти. В обязательном порядке – в министерства финансов, экономики и юстиции, с определением основного исполнителя. В 15-дневный срок с даты поступления законопроекта в Правительство для дачи заключения, они направляют свои предложения основному исполнителю. Основной исполнитель в 5-дневный срок обеспечивает подготовку проекта заключения или официального отзыва, его согласование и представление в Правительство.

Законопроекты, поступившие в Правительство из Жогорку Кенеш КР

с запросом отзывов, замечаний и предложений, в 2-дневный срок направляются Аппаратом Правительства в соответствующие органы исполнительной власти для подготовки проектов официальных отзывов Правительства. Подготовка проектов заключений, поправок и официальных отзывов Правительства осуществляется в 20-дневный срок со дня поступления законопроекта в Правительство.

Важной формой взаимодействия Правительства с Жогорку Кенеш КР является **запрос** депутатов и **обращения** комитетов и комиссий Жогорку Кенеш КР по различным вопросам деятельности Правительства и исполнительной власти в целом. Подготовка проекта ответа на депутатский запрос Премьер-министра, вице-премьер-министров по их поручению обеспечивается соответствующими структурными подразделениями Аппарата Правительства и (или) органами исполнительной власти. Ответ на депутатский запрос дается, не позднее чем в 30-дневный срок с даты получения запроса.

Депутатский запрос в 3-дневный срок направляется Аппаратом Правительства для подготовки ответа органам исполнительной власти. Проект ответа дается соответствующим руководителем органа исполнительной власти или его заместителем в Аппарат Правительства в письменной форме не позднее, чем в 20-дневный срок с даты поступления депутатского запроса в Правительство.

Обращения комитетов и комиссий Жогорку Кенеш КР по вопросам их ведения к Премьер-министру или вице-премьер-министрам, поступившие в Правительство, направляются Аппаратом Правительства органам исполнительной власти для подготовки и дачи ответа в соответствии со сферами их ведения. О результатах рассмотрения обращений сообщается в соответствующие комитеты или комиссии в согласованные с ними сроки. При необходимости копии сообщений направляются в Правительство.

Премьер-министр ежегодно до 15 мая, представляет в Жогорку Кенеш КР отчет о работе Правительства за предыдущий год, в том числе об исполнении республиканского бюджета.

**Взаимодействие с органами судебной власти.** В случае признания соответствующими судами актов Правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции и законам КР, актам Президента и постановлениям Жогорку Кенеш КР Правительство принимает решения о приведении указанных актов в соответствие с законодательством КР.

В случае предъявления в суд исковых или иных требований к Правительству руководство Правительства или его Аппарат направляет поручение органу исполнительной власти или Центру судебного представительства

Правительства КР для представления интересов Правительства в суде.

Центр судебного представительства является единым органом, координирующим вопросы защиты интересов Правительства КР в арбитражных судах, международных судах, международных арбитражных судах, иностранных судах, третейских судах и иных специализированных судах, в Верховном суде КР, Конституционной палате Верховного суда КР и местных судебных органах.

В случае необходимости обращения Правительства в суд для разрешения возникшего спора распоряжением либо поручением Премьер-министра Центру или соответствующим органам исполнительной власти (в зависимости от характера заявленных требований) поручается подать соответствующие иски или иные требования и представлять интересы Правительства в суде.

Орган исполнительной власти, который является представителем Правительства в суде, обязан в сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики для обжалования судебных решений, доложить в Правительство о результатах рассмотрения дела в суде.

Правительство в установленном законом порядке обеспечивает финансирование судов и исполнение судебных решений.

Взаимодействие Правительства с Национальным банком КР, Счетной палатой КР, Генеральной прокуратурой КР, Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов КР, Акыйкатчы (Омбудсменом) КР осуществляется в соответствии с законодательством.

Взаимодействие Правительства с международными организациями осуществляется в соответствии с законодательством КР и вступившими в установленном законом порядке в силу международными договорами, в которых КР является участницей.

Доступ средств массовой информации (СМИ) о деятельности Правительства и порядок размещения в информационных системах сведений о вопросах и материалах, рассматриваемых в Правительстве, определяются законодательством о порядке освещения в СМИ деятельности органов государственной власти.

Доступ физических и юридических лиц к информации, находящейся в ведении Аппарата Правительства, осуществляется в соответствии с Законом КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Взаимодействие Правительства с гражданским обществом осуществляется в соответствии с Законом КР «О некоммерческих организациях» и в порядке, определяемом Положением об Аппарате Правительства.

**Обращения других юридических и физических лиц.** Обращения юридических и физических лиц в Правительство направляются Аппаратом Правительства в органы исполнительной власти и органы МСУ по предмету обращения для рассмотрения и принятия решений в соответствии с их полномочиями.

Государственные органы исполнительной власти рассматривают обращения в порядке, предусмотренном Законом КР «О порядке рассмотрения обращений граждан».

В случае, если в обращении затрагиваются вопросы деятельности двух или более государственных органов исполнительной власти, данное обращение перенаправляется в данные органы исполнительной власти. В этом случае, каждый орган, рассматривающий обращение, направляет свою часть ответа по рассматриваемому вопросу государственному органу, который обозначен в листе рассылки первым, если в самом поручении не указан ответственный орган за созыв.

Ответственный за созыв орган, направляя ответ заявителю, одновременно уведомляет о результатах рассмотрения Аппарат Правительства с приложением копии ответа. В необходимых случаях орган исполнительной власти может рассматривать обращения путем проведения встреч с заявителями, с приглашением других лиц, образовывать рабочие и экспертные группы.

Обращения в Правительство, содержащие предложения о принятии законов КР, актов Жогорку Кенеш КР и Президента КР и Правительства, других решений Правительства, направляются в министерства, государственный комитет, административные ведомства, местные государственные администрации и другие органы исполнительной власти в соответствии со сферами ведения соответствующих органов исполнительной власти. Указанные органы проводят проработку обращений, принимают в пределах своей компетенции соответствующие решения, при необходимости вносят в Правительство в установленном порядке проекты актов, по которым требуется решение Правительства, и о результатах рассмотрения информируют заявителей.

Обращения и письма с просьбами о дополнительном выделении бюджетных средств, включая проведение мероприятий, финансирование которых не предусмотрено республиканским бюджетом, Правительством не рассматриваются, за исключением случаев введения чрезвычайного, военного положения, стихийных бедствий или природных катаклизмов.

Правительство в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан в соответствии с Законом КР «О порядке рассмо-

трения обращений граждан» и иными нормативными правовыми актами.

Электронные обращения, поступившие на официальный электронный адрес министерства, государственного комитета, административного ведомства и Правительства, подлежат регистрации, с последующим уведомлением об этом заявителя.

www.kattar.kg

ПОРТАЛ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Кыргызча Руссий

**ОБРАЩЕНИЕ**

Показуиста, прежде чем отправить Ваше обращение в адрес государственного или местного органа в электронном виде, внимательно ознакомьтесь со следующей информацией:

**ПОДАТЬ ОБРАЩЕНИЕ**

**РУКОВОДИТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

**СТАТИСТИКА**

Статистика в учет электронных обращений граждан

**ПОМОЩЬ**

**Уважаемые пользователи сайта!**

Вас приветствует Портал, где Вы можете направить свои интернет - обращения в адрес государственных органов и органов местного самоуправления посредством электронной почты

Прежде чем отправить обращение в электронном виде предлагаем Вам ознакомиться с инструкцией

**Инструкция по электронным обращениям**

Показуиста, прежде чем отправить Ваше обращение в адрес государственного или местного органа в электронном виде, внимательно ознакомьтесь со следующей информацией:

1. Обращения, направленные в электронном виде через Портал обращений, поступают на рассмотрение в государственные органы Кыргызской Республики.
2. Перед отправкой электронного обращения необходимо корректно заполнить форму.
3. Ответ автору обращения направляется в форме электронного документа, если им указаны фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) и адрес электронной почты (e-mail)
4. Уведомление автору о ходе рассмотрения его обращения направляется в электронном виде по адресу электронной почты (e-mail), указанному в форме
5. Размер электронного обращения не может превышать 4 тысячи знаков
6. Обращение может содержать вложенные документы и материалы в электронной форме в виде одного файла без архивирования. Размер файла вложения не может превышать 5 Мб. Для вложений допустимы следующие форматы файлов: txt, doc, rt, xls, ppt, ppt, pdf, jpg, bmp, png, tif, psd, mp3, uza, avi, mp4, mkv, wmv, mov, flv. Иные форматы не обрабатываются
7. Обращение не принимается к рассмотрению, в соответствии со ст. 6 прим. 1, Закона Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан», если

Портал электронных обращений граждан в государственные органы Кыргызской Республики: <http://kattar.kg>

В случае, если для разрешения обращения гражданина необходимо проведение специальной проверки (экспертизы), истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки разрешения жалоб могут быть в порядке исключения продлены, но не более чем на 30 дней.

Аппарат Правительства изучает и обобщает письма, заявления и жалобы граждан, поступающие в Правительство, информирует его руководство о состоянии этой работы; систематически проверяет по поручению Премьер-министра, вице-премьер-министров или Руководителя Аппарата работу отдельных министерств, государственных комитетов, административных ведомств, других органов исполнительной власти, местных госу-

дарственных администраций по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан, их приему и готовит предложения об устранении выявленных в этой работе недостатков.

**Аппарат Правительства КР.** Важную роль в деятельности Правительства играет Аппарат Правительства. Он является государственным координирующим органом, обеспечивающим деятельность Правительства КР и Премьер-министра КР.

Задачи Аппарата Правительства обширны и включают:

1) проведение мониторинга и анализа деятельности Правительства по обеспечению исполнения Конституции и законов КР по вопросам, отнесенным к деятельности Правительства;

2) обеспечение взаимодействия Правительства с Президентом КР, Жогорку Кенеш КР, Верховным судом и местными судами КР, другими государственными органами и органами МСУ по вопросам реализации полномочий Правительства, а также с гражданами и различными общественными организациями и учреждениями по вопросам, отнесенным к деятельности Правительства и органов исполнительной власти;

3) координация деятельности Правительства по следующим вопросам:

- внутренней и внешней политики КР;
- проведения финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной, таможенной и налоговой политики;
- разработке и представлению Жогорку Кенеш КР республиканского бюджета, обеспечению его исполнения и представлению в Жогорку Кенеш КР отчета об исполнении республиканского бюджета;
- проведения единой государственной политики в социально-экономической, топливно-энергетической, аграрной, перерабатывающей и культурной сферах;
- обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью;
- реализации мер по охране государственного суверенитета, территориальной целостности, защите конституционного строя, общественного порядка, борьбе с преступностью, а также мер по укреплению обороноспособности и национальной безопасности;
- обеспечению равных условий развития всех форм собственности и их защите, по управлению объектами государственной собственности;
- разработке и реализации общегосударственных программ экономического, социального, научно-технического и культурного развития;
- осуществления внешнеэкономической деятельности;

– организационное, аналитическое, информационное и правовое обеспечение деятельности Правительства и Премьер-министра;

– реформы системы органов исполнительной власти и совершенствования государственной службы;

– разработки, реализации, контроля и оценки преобразований структуры и изменения содержания деятельности Правительства, а также иных органов исполнительной власти;

– совершенствование деятельности местных государственных администраций и органов МСУ по делегированным государственным полномочиям;

– деятельности органов исполнительной власти по разработке и внедрению электронного документооборота и «электронного правительства».

Для решения возложенных задач Аппарат Правительства выполняет соответствующие функции. Для реализации предусмотренных функций Аппарат Правительства имеет право:

– запрашивать и получать в установленном порядке от государственных органов исполнительной власти и органов МСУ информацию об исполнении законов КР, постановлений Жогорку Кенеш КР, постановлений и решений Правительства и иных нормативных правовых актов КР, а также поручений Премьер-министра;

– образовывать комиссии, рабочие группы для рассмотрения вопросов об исполнении законов КР, постановлений Жогорку Кенеш КР, постановлений и решений Правительства и поручений Премьер-министра, об исполнении органами МСУ делегированных государственных полномочий;

– вносить предложения о применении дисциплинарных взысканий к руководителям органов исполнительной власти и органов МСУ по делегированных им государственным полномочиям в случае неисполнения или нарушения законов КР, постановлений Жогорку Кенеш КР, постановлений и решений Правительства и поручений Премьер-министра;

– вносить предложения о поощрении руководителей вышеуказанных органов за качественную работу по обеспечению социально-экономического развития территорий и добросовестное исполнение нормативных правовых актов КР и решений Правительства.

Структура Аппарата Правительства включает в себя руководство Аппарата Правительства, отделы и иные подразделения. В состав отделов могут входить секторы.

В пределах установленных компетенций сотрудники Аппарата Прави-

тельства являются его полномочными представителями в отношениях со всеми государственными и иными органами, а также гражданами.

Основные требования к оформлению документов, поступающих в Аппарат Правительства, порядок работы с документами и другие вопросы деятельности Аппарата Правительства определяются Регламентом Аппарата Правительства.

Аппарат Правительства возглавляет Руководитель Аппарата Правительства КР – министр Кыргызской Республики. Он имеет заместителей, в том числе одного первого. Они осуществляют исполнительные, контрольные и распорядительные функции в пределах установленных полномочий.

Руководитель отдела Аппарата Правительства руководит деятельностью соответствующего подразделения и представляет его в отношениях с должностными лицами и руководством Аппарата Правительства, другими государственными органами и должностными лицами в соответствии с Регламентом Аппарата Правительства.

## 2. Государственные органы исполнительной власти

Правительству подчиняются и ответственны перед ним за выполнение порученных задач министерства, государственные комитеты и иные органы исполнительной власти. Структура органов исполнительной власти определяется указами Президента, решениями Жогорку Кенеш КР и Правительства. В систему органов исполнительной власти входят отраслевые и межотраслевые органы исполнительной власти.

Их состав достаточно разнообразен, в разное время включал министерства, государственные комитеты, службы, агентства, межведомственные комиссии и другие органы государственного управления, осуществляющие полномочия исполнительной власти.

### Структура Правительства КР в разные годы

1993 год: 16 министерств, 10 госкомитетов и Фонд госимущества, всего 27 госорганов.

1996 год: 21 министерство и Фонд госимущества.

2000 год: 12 министерств и 2 госкомитета.

2005 год: 12 министерств, 4 госкомитета, 12 госагентств.

2007 год: 14 министерств, 5 госкомитетов, 11 госагентств.  
2009 год: 14 министерств, 6 госслужб, 7 госагентств;  
2010 год: 18 министерств, 2 госкомитетов, 10 госслужб, 6 госагентств  
2012 год: 15 министерств, 1 госкомитет, 9 госслужб, 5 госагентств, 2 госинспекций.

В начале 2016 года систему органов исполнительной власти составляли: 12 министерств, 4 государственных комитета, 11 государственных служб, 7 государственных агентств и 2 государственных инспекции.

*Министерство* – это «орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных законами, указами Президента Кыргызской Республики, деятельность в этой сфере иных органов исполнительной власти»<sup>4</sup>. Хотя традиционно министерство является органом отраслевого управления, по сути, многие министерства являются межотраслевыми и распространяют свои полномочия на все другие органы, объекты управления по определенной сфере функционального характера.

Правительство назначает и освобождает от должности заместителей министров, кроме того оно вправе отменять и приостанавливать действие актов министерств.

### Перечень министерств на 24 июня 2016 года

- |                                                                          |                                              |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1. Министерство внутренних дел                                           | 7. Министерство транспорта и дорог           |
| 2. Министерство здравоохранения                                          | 8. Министерство труда и социального развития |
| 3. Министерство иностранных дел                                          | 9. Министерство финансов                     |
| 4. Министерство культуры, информации и туризма                           | 10. Министерство чрезвычайных ситуаций       |
| 5. Министерство образования и науки                                      | 11. Министерство экономики                   |
| 6. Министерство сельского хозяйства, пищевой промышленности и мелиорации | 12. Министерство юстиции                     |

<sup>4</sup> Конституционный Закон КР «О правительстве» от 18 июня 2012 года N85

*Государственные комитеты* предназначены для выполнения межведомственных или надведомственных полномочий. Их решения, принимаемые коллегиально, распространяются либо на всю систему исполнительной власти, либо на сферу, непосредственно связанную с профилем государственного комитета.

Согласно определению к этому виду органов относятся органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Госкомитет возглавляет председатель.

**Государственные комитеты, в системе исполнительной власти на 24 июня 2016 г.**

1. Государственный комитет информационных технологий и связи.
2. Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования.
3. Государственный комитет национальной безопасности.
4. Государственный комитет по делам обороны.

В систему органов исполнительной власти входят также административные ведомства – *государственные службы, инспекции и агентства*. Это органы исполнительной власти, которые осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах ведения.

*Государственное агентство* – административное ведомство, осуществляющее функции органа исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, в том числе функции по регулированию и контролю.

Государственные агентства возглавляются директорами. Государственные агентства в случаях, предусмотренных законом, могут возглавляться коллегиальным органом под руководством директора. Руководители административных ведомств назначаются на должность Премьер-министром.

*Государственной служба* – организационная структура, создаваемая с целью обеспечения государственной политики в конкретной области управления, как правило, требующей создание уполномоченного государственного органа, имеющего специальный статус и функции.

*Фонд* – организационная структура при Правительстве, создаваемая в целях обеспечения продовольственной безопасности, функционирования государственного материального резерва, государственной социальной поддержки Жогорку Кенеша и развития различных видов деятельно-

сти в экономической, социальной и культурной сферах.

Государственную службу возглавляет руководитель (директор); государственную инспекции и фонд – директор. На должность они назначаются Премьер-министром.

**Государственные службы Кыргызской Республики на 24 июня 2016 года:**

1. Государственная служба по контролю наркотиков
2. Государственная служба исполнения наказаний
3. Государственная служба финансовой разведки
4. Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями
5. Государственная налоговая служба
6. Государственная таможенная служба
7. Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком
8. Государственная регистрационная служба
9. Государственная служба интеллектуальной собственности и инноваций
10. Государственная служба миграции
11. Государственная пограничная служба

**Государственные агентства Кыргызской Республики на 24.06.2016:**

1. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
2. Государственное агентство связи
3. Государственное агентство физкультуры и спорта
4. Государственное агентство по строительству и региональному развитию
5. Государственное агентство антимонопольного регулирования
6. Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям
7. Государственное агентство по регулированию топливно-энергетического комплекса

При Правительстве КР образовано и действуют три фонда:

1. Фонд государственных материальных резервов.
2. Фонд обязательного медицинского страхования.
3. Фонд по управлению государственным имуществом.

Две инспекции при Правительстве КР:

1. Государственная инспекция по фитосанитарной безопасности.
2. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности.

Также в ведении Правительства КР и под его контролем действуют:

- Социальный фонд.
- Высшая аттестационная комиссия.
- Национальный институт стратегических исследований.
- Национальный энергохолдинг.

К органам исполнительной власти относятся также межведомственные, правительственные *комиссии и советы*, создаваемые решением Правительства КР.

Это наиболее подвижная и изменяемая часть структуры исполнительной власти. Комиссии создаются и ликвидируются, их статус часто меняется или обновляется. Тем не менее, в настоящее время число действующих комиссий достаточно велико. Эти органы призваны восполнять недостаток некоторых функций основных структур исполнительной власти. В основном они имеют координационное назначение, некоторые выполняют аналитические и консультативные функции. Существуют комиссии Правительства КР наделенные полномочиями госоргана и принимающие обязательные для других органов решения. Действуют также межведомственные комиссии, решения которых обязательны для органов, делегирующих в ее состав своих представителей.

Например:

- межведомственная комиссия при Правительстве КР по проблемам беженцев и других категорий мигрантов;
- межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций при МЧС КР;
- межведомственная комиссия при Правительстве КР по переговорам о присоединении КР к Таможенному союзу Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и Единому экономическому пространству;

– межведомственная комиссия по разработке поэтапного введения электронной визы при МИД КР и другие.

Здесь важно отметить, что такое множество комиссий свидетельствует о том, что полномочий министерств и ведомств для решения какой-либо сложной проблемы иногда не достаточно. Образование комиссии говорит об изъятии функций от министерств и ведомства и переложении их на временно действующий орган. Кроме того, сколь бы представительной ни была комиссия, ее решения не могут быть приравнены к акту органа исполнительной власти КР. Поэтому в редких случаях комиссия квалифицируется именно как «орган правительства».

**Структура и деятельность министерств и ведомств.** Министерства и ведомства (*государственные комитеты, службы, инспекции и агентства*) в КР это самостоятельные органы исполнительной власти. Они имеют центральный аппарат, реализующий функции данного органа в пределах определенной компетенции по предметной области государственного управления, которая входит в его ведение, а также подведомственные и территориальные подразделения.

Совокупность структурных подразделений соответствующего органа исполнительной власти составляет организационную структуру.

В центральном аппарате органа исполнительной власти можно выделить следующие типовые структурные подразделения:

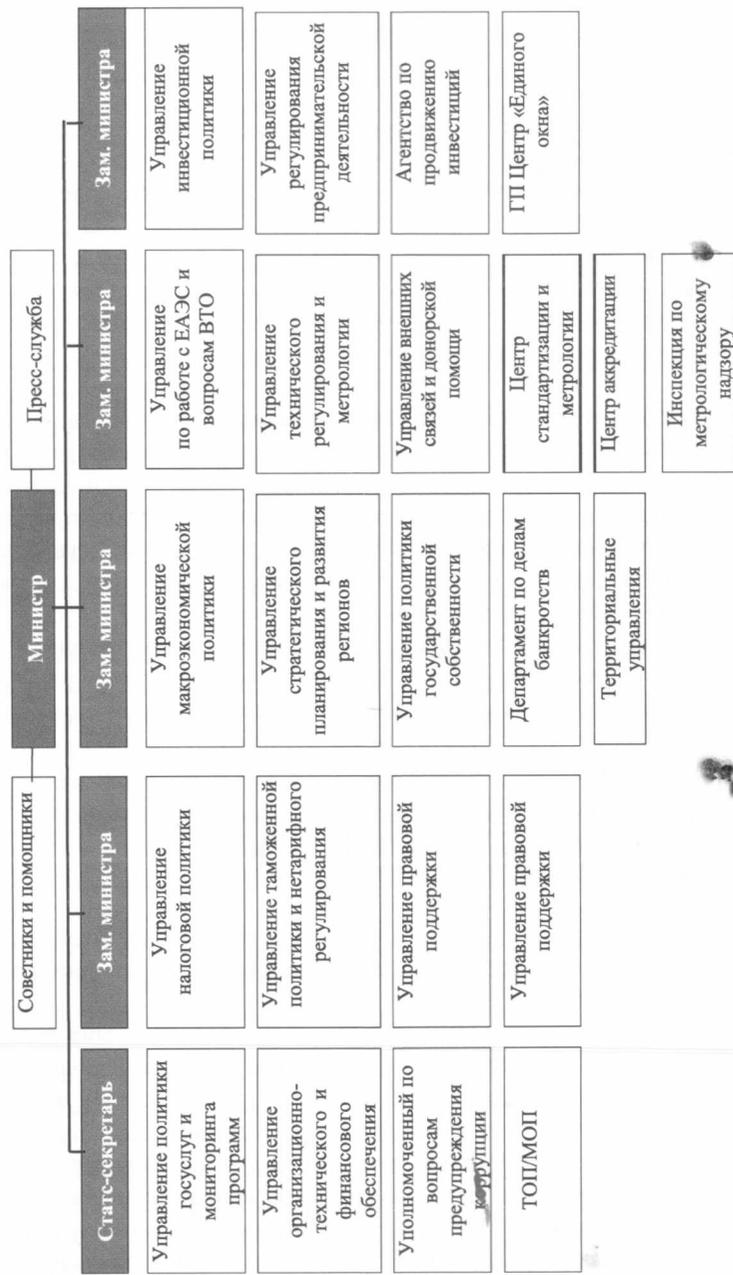
- руководство;
- отраслевые подразделения;
- функциональные подразделения;
- вспомогательные подразделения.

Структура государственного органа исполнительной власти разрабатывается руководителем государственного органа в пределах установленной предельной численности.

Число заместителей руководителя исполнительного органа государственной власти определяется в структуре аппарата исполнительного органа государственной власти. В их числе статс-секретарь или руководитель аппарата. Они ответственны за осуществление полномочий исполнительного органа государственной власти по закрепленным функциям государственного управления или отдельным направлениям деятельности.

В структуре центрального аппарата государственного исполнительного органа могут быть управления, образованные по основным направлениям

Рисунок 1. Структура Министерства экономики Кыргызской Республики



деятельности соответствующего органа, а также отделы, секторы службы (группы), образованные в целях организационного, материально-технического и иного обеспечения его деятельности.

Подведомственные подразделения органа исполнительной власти создаются в случаях, когда их создание предусмотрено положением об органе исполнительной власти. Подведомственные подразделения (в статусе департамента или управления) исполнительной власти действуют на основании положений, утверждаемых руководителем органа исполнительной власти.

Руководители и заместители руководителей подведомственных подразделений органа исполнительной власти назначаются на должности и освобождаются руководителем органа исполнительной власти.

Подведомственные подразделения министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти КР, а также *государственные предприятия* образуются при необходимости осуществления полномочий Правительства КР.

Подведомственные подразделения образуются в целях эффективной организации деятельности министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти КР и наделяются частью их функций. Подведомственные подразделения образуются со статусом юридического лица. Они подотчетны министерствам, государственным комитетам, административным ведомствам и иным органам исполнительной власти КР. Положения о подведомственных подразделениях утверждаются Правительством КР по представлению министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти КР в случаях, предусмотренных законодательством КР.

Руководители подведомственных подразделений назначаются Премьер-министром КР по представлению министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти КР в случаях, предусмотренных законодательством КР.

*Государственные предприятия* создаются решениями Правительства КР. Государственные предприятия создаются в рамках реализации законов КР, указов и распоряжений Президента КР, а также по предложениям Премьер-министра КР, членов Правительства, руководителей административных ведомств и иных органов исполнительной власти КР, а также глав местных государственных администраций.

Уставы государственных предприятий утверждаются решениями Правительства Кыргызской Республики по представлению министерств, государственных комитетов, административных ведомств, иных органов исполнительной власти и местных государственных администраций КР.

В настоящее время в КР образованы и действуют 11 государственных предприятий (ГП): ГП «Кыргыз-Темир-Жолу», ГП «Темир», ГП «Кара-Балта спиртовой завод», ГП «Кара-Кече», ГП «Кыргыз-Дипсервис», ГП «Кыргыз-Курал», ГП «Авиационное предприятие», ГП «Кыргызжилком-мунсоюз», ГП «Кыргыз Ресурс», ГП «Комур», ГП «Кыргызпочтасы».

В 2015 году на базе упраздненного министерства энергетики и промышленности была создана Национальная энергетическая холдинговая компания как единственный оператор по управлению и развитию энергетическим комплексом страны.

### 3. Организация территориального государственного управления

Территориальное государственное управление в КР это совокупность местных государственных органов власти, территориальных организаций и учреждений центральных государственных органов, а также их должностных лиц, через которых во всех административно-территориальных образованиях осуществляется государственная власть во всех ее видах.

В Кыргызстане исторически сложились семь регионов<sup>5</sup>, различных по площади, географическому и экономическому положению, численности и плотности населения. В настоящее время административно-территориальное устройство КР имеет 4-х уровневую структуру: республика – область – район – города/сельские населенные пункты.

Общее государственное управление административно-территориальными единицами по всем отраслям и сферам, в пределах разграниченных функций и полномочий, закрепленных в Конституции и Законах КР осуществляют все органы государственной власти КР – Президент, Жогорку Кенеш и Правительство.

Во всех областях и районах действуют местные органы государственного управления. Организация же власти в городах и сельских населенных пунктах полностью основано на принципах местного самоуправления.

Исполнительную власть на территориальном уровне представляют Полномочные представители Правительства КР в области, районные государственные администрации и местные территориальные подразделения министерств и ведомств.

<sup>5</sup> Под регионом понимается административно-территориальная единица – область, состоящая из нескольких районов.

На первичном уровне организация управления построена на принципах МСУ – во всех городах и сельских административно-территориальных единицах ниже районного уровня действуют представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Для осуществления полномочий органов государственного управления в первичных административно-территориальных единицах, органы местного самоуправления, помимо выполнения функций по решению задач местного значения, наделены делегированными государственными полномочиями.

**Полномочный представитель Правительства КР в области** является должностным лицом, представляющим Правительство КР в пределах соответствующей области. Он обеспечивает реализацию полномочий Правительства КР и повышение эффективности деятельности государственной власти на территории области.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Премьер-министром КР, он непосредственно подчиняется и подотчетен Премьер-министру КР.

Основными задачами полномочного представителя являются:

- обеспечение координации деятельности органов государственного управления, местных государственных администраций в соответствующей области по реализации государственной политики;
- обеспечение разработки комплексных программ развития соответствующей области, а также организация работы по привлечению инвестиций в региональную экономику;
- осуществление координации работ в сфере обеспечения безопасности на территории области, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Полномочный представитель в целях решения возложенных задач осуществляет следующие функции:

- организует взаимодействие государственных органов власти с местными государственными администрациями, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями по вопросам, входящим в его компетенцию, и по поручению Премьер-министра КР;
- координирует и контролирует деятельность правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и безопасности на территории области, а также по охране государственных границ;
- координирует деятельность органов государственного управления

и местных государственных администраций, а также в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

– осуществляет контроль за деятельностью местных государственных администраций и органов местного самоуправления в части исполнения делегированных государственных полномочий;

– вносит Премьер-министру КР предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти, в случае противоречия этих актов Конституции КР, законам КР или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

– осуществляет иные функции по поручению Премьер-министра КР.

Для осуществления этих функций полномочный представитель наделен следующими полномочиями:

– организует в пределах своей компетенции координацию и контроль за исполнением законов, постановлений и распоряжений Правительства КР, распоряжений Премьер-министра КР и за реализацией государственных программ;

– запрашивает, для исполнения возложенных на него функций, и получает в установленном порядке необходимые материалы от территориальных подразделений государственных органов власти и местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующей области, и от должностных лиц;

– анализирует деятельности правоохранительных органов, состояние их кадрового обеспечения в области, вносит Премьер-министру КР соответствующие предложения;

– взаимодействует с органами прокуратуры при организации проверок исполнения в области законов, постановлений и распоряжений Правительства и распоряжений Премьер-министра КР;

– представляет Премьер-министру и Правительству КР регулярные доклады об обеспечении безопасности в области, охраны государственной границы, а также о политическом, социальном и экономическом положении;

– согласовывает кандидатуры при назначении (освобождении) на должности государственных служащих и на иные должности согласно номенклатуре Премьер-министра КР;

– координирует деятельность органов местного самоуправления по исполнению делегированных государственных полномочий;

– согласовывает проекты решений органов государственной власти, затрагивающие интересы области;

– может участвовать в заседаниях Правительства КР;

– представляет соответствующую территорию в отношениях с вышестоящими государственными органами;

– в установленном порядке ходатайствует перед Президентом КР о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий КР;

– вручает в области по поручению Премьер-министра КР правительственные награды КР, а также объявляет благодарность Премьер-министра КР;

– организует по поручению Премьер-министра КР проведение согласительных процедур для решения разногласий между районами, находящимися в пределах области;

– в установленном порядке назначает на должности и освобождает от должности сотрудников Аппарата полномочного представителя в области, а также применяет меры поощрения и дисциплинарного воздействия в отношении работников Аппарата;

– распределяет обязанности между своими заместителями, утверждает должностные инструкции работников Аппарата полномочного представителя;

– подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции;

– издает приказы и распоряжения на основе и во исполнение решений Правительства и Премьер-министра КР;

– распоряжается финансовыми средствами в пределах утвержденной сметы расходов;

– ведет работу по защите прав граждан, работу с жалобами и обращениями граждан;

– образует на территории области, в случае необходимости, общественные и экспертно-консультационные советы.

Премьер-министр КР вправе наделить полномочного представителя отдельными государственными полномочиями в части:

– осуществления трансграничного сотрудничества с сопредельными государствами;

– проведения социальной политики на территории области;

– соблюдения стандартов оказания государственных услуг гражданам;

– применения мер дисциплинарного взыскания, а также освобождения от должности руководителей соответствующих территориальных подразделений на территории области, в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей.

Полномочный представитель имеет до двух заместителей, в том числе одного первого. Первый заместитель и заместитель полномочного пред-

ставителя назначаются на должность и освобождаются от должности Премьер-министром КР по представлению полномочного представителя. Первый заместитель полномочного представителя замещает полномочного представителя в случае отсутствия или невозможности выполнения им своих обязанностей.

Для обеспечения деятельности полномочного представителя, осуществления координации, мониторинга и контроля за деятельностью органов государственной исполнительной власти на территории области образуется *Аппарат полномочного представителя*.

Организация и координация деятельности структурных подразделений Аппарата полномочного представителя возлагается на Руководителя Аппарата полномочного представителя.

Структура, Положение об Аппарате полномочного представителя и штатное расписание утверждаются Премьер-министром КР.

Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности образуются коллегиальные и совещательные органы, призванные рассматривать важнейшие вопросы жизнедеятельности области, *коллегия* и *Координационный совет* по вопросам обеспечения правопорядка и безопасности.

В состав коллегии входят полномочный представитель, его заместители и другие должностные лица государственных органов, определяемые и утверждаемые полномочным представителем. Персональный состав Координационного совета утверждается полномочным представителем. Решения коллегии и Координационного совета носят рекомендательный характер.

Основным звеном исполнительной власти на уровне районов являются районные государственные администрации. В своей деятельности они подотчетны Правительству КР и полномочному представителю Правительства в области.

На территориях областей и районов министерства и ведомства имеют свои подразделения. Различия заключаются лишь в том, что некоторые министерства и ведомства имеют их как на областном, так и на районном уровнях, а другие только на районном уровне. Кроме этого, отличие состоит в том, что территориальные подразделения подчинены министерствам и ведомствам непосредственно, либо через их подведомственные учреждения.

Рисунок 2. Схема организации государственного управления в области и районе



Структурные подразделения центральных государственных органов, обеспечивая реализацию отраслевой и ведомственной политики на соответствующей территории взаимодействуют с местными государственными администрациями, которые как органы общей компетенции ответственны за проведение единой государственной социальной и экономической политики на соответствующей территории.

Наряду с ними, в районах, для решения вопросов затрагивающих интересы территории, государственные администрации района взаимодействуют с представительными органами власти территории – *собранием депутатов местных кенешей* по своей природе относящиеся к институтам местного самоуправления.

Таким образом, на уровне районов государственное управление организовано на *принципе дуализма* – сочетания государственного управления и местного самоуправления. Поэтому одной из наиболее сложных проблем организации территориального государственного управления, в рамках государственных органов исполнительных власти КР является вопросы двойного подчинения и четкого разграничения полномочий различных органов управления по горизонтали и по вертикали.

Районная государственная администрация выполняет роль объединяющего и направляющего звена между всеми государственными органами на территории района, концентрируя их усилия на решение общегосударственных задач. Поэтому их основная функция, это обеспечение на территории района согласованной деятельности территориальных подразделений министерств и ведомств КР, их взаимодействия с органами МСУ.

Кроме этого, государственные администрации районов осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления соответствующей территории, создавая условия для реализации гражданами конституционного права на участие в управлении вопросами государственного и местного значения и осуществления контроля за выполнением органам МСУ делегированных им государственных функций.

Районные государственные администрации, действуя на основе Конституции, законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства КР, кроме обеспечения согласованной деятельности различных органов местной власти, решают и другие вопросы, отнесенные к их компетенции.

Организацию и порядок функционирования местных государственных администраций с 2011 года регламентирует Закон КР «О местной государственной администрации».

Сущность института местных государственных администраций раскрывают их руководящие положения, которые лежат в основе их повседневной деятельности, и имеющие общеобязательное значение в силу их правового закрепления.

Местные государственные администрации осуществляют свою деятельность на следующих принципах:

- законности и социальной справедливости;
- защиты прав и охраняемых законом интересов граждан;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- открытости и гласности в решении вопросов;
- ответственности за результаты своей деятельности перед государством и населением;
- разграничения функций и полномочий государственной власти и местного самоуправления.

Рассмотрим кратко содержание этих принципов. Принцип законности и социальной справедливости основан на положениях Конституции КР и предопределяет построение и функционирование местного государственного управления. В соответствии с этим, этот принцип, во-первых,

означает, что глава и служащие аппарата местной государственной администрации руководствуются в своих действиях только законом, так как местная исполнительная власть получает свое право только через посредство закона. Во-вторых, этот принцип предусматривает, что исполнительная власть не имеет права вмешиваться в область гражданских прав, не имея на то законных полномочий. В-третьих, нормативные акты, которые принимает и издает местная государственная администрация, также должны соответствовать законам.

Районные государственные администрации также призваны осуществлять на социальную политику государства по обеспечению социальной справедливости и повышению благосостояния местного населения. Для этого они должны направлять усилия соответствующих территориальных подразделений министерств и ведомств на принятие совместно с органами МСУ мер по созданию рабочих мест, уменьшению диспропорции в доходах различных слоев населения, уменьшения и смягчения последствий социального неравенства.

Принцип защиты прав и охраняемых законом интересов граждан исходит из того, что в демократическом государстве управление осуществляется с соблюдением как общепризнанных в мире прав и свобод человека и гражданина, так и принципов защиты прав и охраняемых законом интересов граждан, установленных в Конституции и законодательстве страны.

Принцип сочетания общегосударственных и местных интересов на территориальном уровне является одной из главных в деятельности местной государственной администрации. Именно эти местные государственные органы обязаны возглавить на подведомственной территории всю работу по разъяснению гражданам, органам местного самоуправления, общественным и другим неправительственным организациям цели и задачи государственной политики и организовать ее исполнение на местном уровне. Для этого местные государственные администрации должны тесно сотрудничать с органами местного самоуправления, местными политическими, неправительственными и другими общественными организациями. Привлекать их к мероприятиям по разъяснению общегосударственных интересов, выраженных в решениях высших органов государственной власти, местные государственные администрации в то же время должны изучать реакцию местного населения, его различных слоев на эти интересы, выраженные в государственной политике.

Принцип открытости и гласности призван обеспечивать обратную связь, на основе которой власть исполняется с согласия управляемых в рамках законности и справедливости. Демократизм открытости и гласно-

сти есть управление в рамках законов и правил, позволяющих гражданам и местному населению участвовать в процессе управления делами государственного значения, касающихся их интересов.

Реализация принципа открытости и гласности в деятельности районных государственных администраций предполагает:

– объективное и всестороннее информирование населения о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений в целом по стране, региону и району, а также по муниципальным образованиям;

– регулярное опубликование официальных документов, аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других материалов, характеризующих деятельность районных и региональных органов государственного управления, а также местного самоуправления;

– публичное обсуждение проектов целевых государственных, региональных и местных программ развития, привлечение общественных и неправительственных организаций к анализу и оценке результатов этих программ и планов.

Открытость и доступность районной государственной администрации, его руководителей и служащих для граждан, представителей общин, общественных и других неправительственных организаций позволяет демократизировать процесс государственного управления, ближе узнавать интересы граждан с тем, чтобы учитывать их при принятии решений. Реализация принципа открытости и гласности способствует повышению ответственности местных государственных администраций как перед государством, так и перед населением.

Принцип разграничения функций государственной власти и МСУ осуществляется на базе Законов КР «О местной государственной администрации» и «О местном самоуправлении», регулирующих деятельность местных государственных администраций и органов местного самоуправления. Кроме этого, их функции в сфере гражданских, экономических, финансовых, земельных и других отношений регулируются в соответствующих Кодексах КР и других законах, нормативно-правовых актах.

Необходимо отметить, что разграничение функций между районными государственными администрациями и муниципальными органами еще далеки от совершенства. Одна из существенных причин такого состояния заключается в том, что на местном уровне в ряде случаев бывает очень трудно определить, какие функции требуется отнести к органам местной государственной власти, а какие к органам местного самоуправления, по-

скольку постоянно возникают проблемы, требующие вмешательства и тех и других органов местной власти.

С учетом этого объективного фактора районные государственные администрации обязаны осуществлять свою деятельность в тесном взаимодействии с органами МСУ соответствующей территории. При этом важно, что именно государственная администрация района выступает инициатором организации такого тесного взаимодействия, привлекая все муниципальные органы к сотрудничеству, а их граждан – членов местных сообществ, к участию в управлении вопросами и делами государственного и местного значения.

**Компетенция местных государственных администраций и их должностных лиц.** К компетенции государственной администрации района относятся:

- 1) осуществление исполнительной власти на территории района;
- 2) формирование проектов программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, организация их исполнения;
- 3) реализация государственной политики и координация деятельности органов управления на территории района;
- 5) содействие привлечению инвестиций и грантов для развития территории;
- 6) разработка и реализация инвестиционных программ;
- 7) координация и осуществление мероприятий по предотвращению чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и ликвидации их последствий;
- 8) осуществление контроля за соблюдением прав граждан, в том числе несовершеннолетних;
- 9) обеспечение управления государственными программами на местном уровне и взаимодействие в рамках программ с местными органами самоуправления и общественными организациями;
- 10) осуществление мониторинга деятельности общественных и международных организаций, действующих на соответствующей территории;
- 11) оказание организационного, информационного и материально-технического содействия территориальным избирательным комиссиям в реализации ими своих полномочий;
- 12) осуществление иных функций и полномочия, предусмотренные нормативными правовыми актами КР.

При осуществлении своих полномочий местная государственная администрация вправе требовать предоставления планов деятельности территориальных подразделений министерств, государственных комитетов и административных ведомств, отчетов о их выполнении, давать соответствующие указания в пределах своих полномочий, обязательные для исполнения.

Порядок взаимодействия местной государственной администрации с территориальными подразделениями министерств, государственных комитетов и административных ведомств определяется регламентом местной государственной администрации, утверждаемым Правительством КР.

Государственную администрацию района возглавляет *глава государственной администрации района – аким*.

Свою руководящую деятельность он строит *на принципах единоначалия*. Принцип единоначального руководства деятельностью местной государственной администрации заложен для обеспечения согласованной деятельности всех территориальных органов государственного управления и местного самоуправления.

Глава местной государственной администрации района – аким – является главным государственным должностным лицом на территории района. На свою должность он назначается и освобождается Премьер-министром КР.

Глава местной государственной администрации несет персональную ответственность за социально-экономическое развитие района перед Правительством, а также перед постоянным представителем Правительства КР в области.

В случае ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей, приведших к ухудшению социально-экономической и общественно-политической ситуации на территории соответствующей административно-территориальной единицы, нарушения законности, а также за совершение порочащего проступка глава местной государственной администрации может быть досрочно освобожден от занимаемой должности.

Если постоянные представители Правительства КР в областях напрямую назначаются и освобождаются Премьер-министром КР, то порядок назначения глав государственных администраций района и освобождение их от занимаемой должности установлен несколько иным. Аким района назначается Премьер-министром КР по предложению районного кенеша из числа кандидатур (не менее 3), представленных Премьер-министром. Районный кенеш в течение 15 рабочих дней со дня внесения соответствующего представления Премьер-министром КР, отбирает одного из представленных кандидатур и вносит Премьер-министру КР для назначения на должность акима.

Примечательно, что нет нормы, запрещающей пребывание акимов в занимаемой должности более двух сроков подряд в одном районе. У руководящих лиц, возглавляющих районы это повышает интерес для разработки совместно с органами МСУ долговременных программ социально-экономического развития подведомственной территории на основе целенаправ-

ленного поиска и привлечения инвестиций и грантов, повышает закрепляемость среди кадров этого высшего звена. Это важно так как история развития института глав местной государственной администрации показала, что непрерывного 8-летнего срока только в одном районе не отработал ни один аким.

Прямая персональная ответственность главы районной государственной администрации только перед Правительством КР свидетельствует о той особой роли и значении института акимов, которые придаются им в деле управления территориями государства. При этом, исходя из принципа иерархичности государственной власти, глава государственной администрации района несет ответственность также и перед постоянным представителем Правительства КР в области.

Условия досрочного освобождения глав районных государственных администраций района включают выражение недоверия акиму района за неисполнение или ненадлежащее своих обязанностей двумя третями голосов от общего числа собрания депутатов местных кенешей. Это обеспечивает механизм обратной связи между местным населением в лице местных кенешей и высшим органом государственной исполнительной власти в лице Правительства КР. Кроме этого это способствует реализации в жизнь принципов сочетания общегосударственных и местных интересов, открытости и гласности в деятельности органов власти и ответственности государственных работников за результаты своей деятельности перед государством и местным сообществом.

Глава государственной администрации района – аким наделен следующими полномочиями:

- 1) не реже одного раза в год докладывает районному кенешу о положении дел на соответствующей территории;
- 2) представляет на утверждение районного кенеша проекты программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения, информирует местный кенеш о выполнении этих программ, а также не реже одного раза в два года отчитывается перед курултайем соответствующей территории;
- 3) представляет на утверждение районного кенеша проект бюджета соответствующей территории, отчет о его исполнении для утверждения районным кенешем;
- 4) вносит наиболее важные вопросы на рассмотрение районного кенеша, а также вправе поставить вопрос о созыве сессии местного кенеша и участвовать в ее работе с правом совещательного голоса;
- 5) принимает решения о предоставлении земельных участков, находя-

щихся в государственной собственности, в соответствии с законодательством КР;

6) оказывает содействие в учете и полном сборе платежей в государственные социальные (пенсионные, страховые) фонды;

7) оказывает содействие налоговым службам в учете налогоплательщиков и сборе налогов;

8) осуществляет иные полномочия, возлагаемые на него Президентом, Правительством и Премьер-министром, предусмотренные законодательством КР.

Глава государственной администрации района также осуществляет на подведомственной территории государственный контроль за выполнением районными подразделениями государственных органов исполнительной власти, органами МСУ, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности законов, актов Президента и Правительства.

В случаях принятия районными подразделениями государственных органов исполнительной власти, либо исполнительно-распорядительными органами МСУ решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства, аким района вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

В установленном порядке глава государственной администрации района ходатайствует перед главой государственной администрации области о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий КР.

Данные положения итог раздельного установления полномочий между ПППКР в области и главами районных государственных администраций, в результате чего акимы получили более конкретизированный и в то же время расширенный круг полномочий. Можно заметить, что установленные им полномочия в ряде пунктов носят общий характер в том числе и в сфере назначения и освобождения руководителей территориальных подразделений государственных органов. Главное же различие между ними происходит в части полномочия акима района по отношению к районному кенешу – представительному органу граждан района. Именно в них подробно установлены, по каким вопросам, как, когда и в каком виде осуществляет свои полномочия глава района в сфере отношений с районным кенешем, а также курултаем района.

Еще одно полномочие, предоставленное только главе районной администрации – это принятие решения о предоставлении земельных участков,

находящихся в государственной собственности в соответствии с законодательством КР. Здесь следует учесть, что аким района и его администрация не имеют полномочия принимать участие в предоставлении в аренду земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий, являющихся также государственной собственностью.

В отличие от постоянного представителя Правительства КР в области, акиму района переданы более сильные полномочия в сфере кадров и контроля, позволяющие ему весомо влиять на социально-экономическую и общественно-политическую обстановку на территории района.

Во-первых, глава района имеет право в случае досрочного освобождения главы айыл окмоту до выдвижения нового главы айыл окмоту назначить своим актом исполняющего обязанности айыл окмоту. Во-вторых, глава района, в случаях принятия территориальными подразделениями государственных органов либо исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления решений, не соответствующих законам, актам Президента и Правительства, вправе приостанавливать исполнение таких решений с одновременным извещением об этом органов прокуратуры, соответствующих вышестоящих государственных органов управления либо соответствующих местных кенешей до принятия ими необходимых мер.

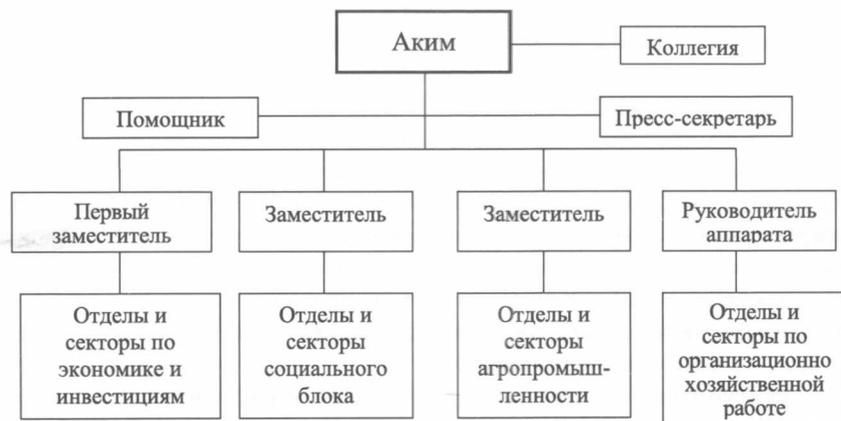
**Заместители главы местной государственной администрации.** Главы местных государственных администраций имеют несколько заместителей, которые замещают его в случае отсутствия или невозможности выполнения им своих обязанностей. Первый заместитель и заместители главы государственной администрации района назначаются и освобождаются от должности Премьер-министром КР по представлению главы местной государственной администрации района – акима.

На заместителей глав районных государственных администрации возлагается немало дополнительных обязанностей, как правило, они курируют отдельные направления деятельности государственной администрации, такие как экономика, социальная сфера, организационная работа и т.д. Кроме этого они проводят большую общественно-политическую, социально-культурную и другую работу, являясь председателями или сопредседателями различных комиссий, совещательных учреждений и т.п., расширяя тем самым круг взаимодействия и рост влияния государственной администрации на подведомственной территории. Поэтому их значение подчеркнуто тем, что они назначаются и освобождаются Премьер-министром по представлению главы государственной администрации района.

**Руководитель аппарата.** Имея статус заместителя главы районной государственной администрации, руководитель аппарата осуществляет

общее руководство деятельностью аппарата государственной администрации, организует подготовку и проведение заседаний коллегий, совещаний, прохождение документов в аппарате, осуществляет выполнение намеченных планов работы администрации. Курирует отдел организационной работы и местного самоуправления, общий и финансово-хозяйственный отделы.

**Рисунок 3. Типовая структура районной государственной администрации**



Для рассмотрения важнейших вопросов исполнительно-распорядительной деятельности в районной государственной администрации создается консультативно-совещательный орган – *коллегия*. В его состав входят глава районной государственной администрации, его заместители и другие должностные лица государственных органов управления. В состав коллегии государственной администрации района входит также председатель собрания депутатов местных кенешей районного.

Коллегия позволяет обеспечить открытое и коллективное обсуждение наиболее важных вопросов района, дает возможность проведения консультаций с руководителями территориальных органов министерств и ведомств по важнейшим вопросам исполнительно-распорядительной деятельности, за которые аким, действующие на принципе единоначалия, несут персональную ответственность перед Правительством КР.

Практика работы коллегий местной государственной администрации показывает, что несмотря на свое название «консультативно-совещатель-

ный орган» они в большинстве районных государственных администрациях созываются регулярно, на основе утвержденного регламента и плана работ и практически являются не просто консультативным, а коллегиально-властным органом, к решению которых апеллируют акимы районов в своей работе, показывая, что решение принимал не он единолично, а коллегия.

Глава районной государственной администрации в пределах своей компетенции издает *распоряжения*, а также может издавать нормативный правовой акт в виде *постановления* и контролирует их исполнение. Приостановление или отмена действия нормативных правовых актов, изданных главой государственной администрации области, района, осуществляются в порядке, установленном законодательством КР.

Рассмотри некоторые особенности этих актов. Первым, основным нормативным правовым актом главы районной государственной администрации является Распоряжение. Его особенность в том, что оно издается не от имени местной государственной администрации, и не от имени ее коллегии, а только от имени ее главы – акима, осуществляющего руководство деятельностью соответствующей государственной администрации на принципах единоначалия.

Во-вторых, аким имеет право издавать постановление (нормативный правовой акт коллегиально принятого решения), если вопрос рассматривался на заседании коллегии местной государственной администрации и принималось согласованное решение. Кроме этого аким района имеет возможность издавать также совместное постановление, если какой-то вопрос рассматривался вместе с собранием депутатов местных кенешей района, другими органами МСУ.

В дополнение к вышеуказанному, следует учесть, что распоряжение и постановление акима района являются, во-первых, официальными письменными документами, принятыми в пределах их компетенции и устанавливающие общеобязательные правила по предметам ведения местной государственной администрации в соответствии с законодательством. Во-вторых, распоряжение или постановление главы государственной администрации – это всегда подзаконный нормативный акт, который не должен противоречить законам, имеющим верховенство в системе правовых актов государства.

Любое распоряжение главы районной государственной администрации, а тем более постановление, должно обязательно приниматься с соблюдением установленной процедуры и облекаться в предусмотренную законом форму, порождающую юридические последствия. Только при соблюдении этих условий законности, решения акима района будут обя-

зательны для исполнения всеми гражданами, исполнительными органами МСУ и территориальными органами государственного управления, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности, находящимися на соответствующей территории.

Однако любое отлично продуманное, обсужденное и оформленное распоряжение и постановление не будут иметь желаемых результатов, если глава местной государственной администрации района не наладит на должном уровне организацию контроля за исполнением принятого нормативного правового акта. С учетом этого, акимы используют разнообразные методы и способы проведения контроля, добиваясь на основе этого безусловного выполнения принятых распоряжений и постановлений.

**Гарантии деятельности и ответственность местных государственных администраций и их должностных лиц.** Практика организации государственного управления и работы государственного аппарата показывает, что эффективность его деятельности в немалой степени зависит не только от уровня профессионализма, знания и опыта руководителей органов государственной власти, но и от таких их личных качеств, как честность, добропорядочность и неподкупность. Исходя из этого, а также учитывая, что районные государственные администрации управляют на подведомственной территории всеми делами государственного значения, для акимов, их заместителей, руководителей органов и структурных подразделений местной государственной администрации установлены ряд ограничений.

Так, глава районной государственной администрации и его заместители не могут быть депутатами Жогорку Кенеша КР либо местных кенешей. Кроме этого, они и другие служащие аппарата местной государственной администрации не вправе:

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;
- 2) заниматься лично или через посредников предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;
- 3) быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен;
- 4) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные авто-

транспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию;

5) получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий;

6) вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов;

7) участвовать в забастовках, манифестациях и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов;

8) участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью;

9) назначать лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные.

Нарушение этих требований служащими местных государственных администраций влечет дисциплинарную ответственность вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Рассмотрение содержания ограничений и запретов на государственных служащих местных государственных администраций позволяет их разделить на две разновидности.

К первому виду относятся ограничения, направленные на обеспечение высокого морального облика чиновников, препятствующие проявлению взяточничества, коррупции и других злоупотреблений. К таким ограничениям относятся запреты на: занятие предпринимательской деятельностью; использование служебного положения для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме; быть представителем по делам третьих лиц в местной государственной администрации либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подотчетен; использование в неслужебных целях средств финансового и информационного обеспечения, движимого и недвижимого государственного имущества; получение от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за действия или бездействие, связанные с исполнением служебных полномочий; назначение лиц, находящихся с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети), на должности, непосредственно ему подчиненные; занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой.

Ко второму виду относятся запреты, ограничивающие действия работников местных государственных администраций, в сфере проводимых на территории района мероприятий политического характера. В соответствии с этими запретами акимы, их заместители, руководители органов и структурных подразделений соответствующей местной государственной администрации не имеют права: вмешиваться в деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, а также в деятельность комиссий по проведению референдумов; участвовать в забастовках, митингах и иными действиями препятствовать функционированию государственных органов; участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью.

Следует отметить, что эффективность деятельности местных органов государственной власти в значительной мере определяется степенью государственной поддержки по отношению к ним, принципами взаимоотношений между центральными органами государственной власти и местными органами публичной власти в лице местных государственных администраций и органов местного самоуправления.

Какие же правовые гарантии представляет государство для обеспечения деятельности местных органов публичной власти, чтобы они могли быть не пассивной, а активной стороной в реализации общегосударственных и местных интересов?

Система государственных гарантий прав местных органов публичной власти включает в себя общие и специальные гарантии. Под общими гарантиями понимают законодательные нормы, гарантирующие соблюдение тех или иных прав. Например, законодательные положения, не допускающие решения государством вопросов о территориях и границах муниципальных образований и других административно-территориальных единиц без учета мнения местных органов власти и населения.

Специальные (юридические) гарантии определяют возможность юридической защиты общих гарантий, то есть конкретные механизмы судебной и иной защиты тех прав и полномочий местных органов власти, на которые распространяются общие гарантии.

В частности, это проявляется в обязательности нормативных правовых актов местной государственной администрации. Решения районной государственной администрации, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, организациями, учреждениями независимо от форм собственности, а также должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. За невыполнение актов местной государ-

ственной администрации должностные лица и граждане несут ответственность в установленном законом порядке.

Местная государственная администрация не вправе принимать к рассмотрению вопросы, отнесенные к ведению органов МСУ. Однако это не означает, что эти органы местной публичной власти не могут сотрудничать и/или взаимодействовать при решении вопросов, представляющих взаимный интерес. По вопросам затрагивающим интересы территории, местный кенеш может приглашать для участия в работе сессии, на заседания постоянных комиссий представителей органов местной государственной администрации. Местные государственные администрации в свою очередь проводят консультации и согласовывают свои решения с местными кенешами по жизненно важным вопросам развития территории.

Законодательство КР защищает права местной государственной администрации. Главы местных государственных администраций вправе обращаться в вышестоящие органы государственной власти с ходатайством об отмене или приостановлении решений органов государственной власти и управления, нарушающих законные интересы органов МСУ и местных государственных администраций.

Вышестоящие органы государственной власти и управления КР обязаны рассматривать и учитывать в своей деятельности предложения местной государственной администрации, сообщать им о результатах рассмотрения в установленном законодательством порядке.

Речь идет о защитных мерах, в которых могут нуждаться сами местные органы публичной власти. Обжаловаться могут нормативно-правовые акты государственных органов власти и управления, нарушающие законные полномочия местных государственных администраций.

Предприятия (объединения), организации и учреждения, граждане несут перед местной государственной администрацией ответственность, в том числе имущественную, возмещая в полном объеме убытки, причиненные их действиями или бездействием интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде, а также ущерб, нанесенный в результате невыполнения решений местной государственной администрации.

При этом следует отметить, что виды и формы деяний, причиняющих вред деятельности местной государственной администрации, весьма многообразны. Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежали обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда.

Для защиты своих прав и законных интересов органы МСУ и местной государственной администрации вправе обращаться в суд в соответствии с законами КР.

С другой стороны, местные государственные администрации несут ответственность за законность принимаемых решений. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий (объединений), организаций, учреждений независимо от форм собственности и граждан, возникающие в результате действия или бездействия местной государственной администрации, а также по возмещению ущерба, причиненного в результате неправомερных действий, решаются в суде.

Необходимость установления подобного рода ответственности, с одной стороны, связана с тем, что органы местной публичной власти являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками гражданского оборота – юридическими и физическими лицами. Поэтому к отношениям между ними должны применяться гражданско-правовые нормы, в том числе и об ответственности за неисполнение обязательств и за причинения вреда.

С другой стороны, основанием гражданско-правовой ответственности местной государственной администрации может стать нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения этими органами публичной власти незаконных действий или принятия незаконных решений. Виды и формы деяний местной власти, причиняющих вред, весьма многообразны. Их юридическая ответственность предполагает применение к органам местной публичной власти и их должностным лицам, совершившим правонарушения, предусмотренные законом меры принуждения в установленном порядке.

Применение уголовной, административной и дисциплинарной ответственности возможно только к должностным лицам местной власти, так как эти виды ответственности носят личный характер. К гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены лишь местные государственные администрации. Убытки, моральный вред, нанесенные физическому или юридическому лицу в результате действий (решений), признанных судом незаконными, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом КР.

Таким образом, местные государственные администрации несут ответственность за невыполнение требований закона не только перед государством, но и перед физическими и юридическими лицами.

## Краткие выводы

1. Организация и деятельность исполнительных органов власти КР при парламентско-президентской форме правления, характерной для Кыргызстана, во многом зависит от расклада политических сил в Жогорку Кенеше КР и позиции Президента КР. Сегодня политическая ситуация еще далека от той, когда премьер-министр является «сильной» фигурой. Это одна из причин частой смены Правительства и премьер-министра.
2. Основу деятельности Правительства КР составляет Программа работы Правительства, утверждаемая Жогорку Кенешем КР. Помимо своей основной функций – организации исполнения законов, важную часть работы Правительства КР составляет законотворческая деятельность. Премьер-министр ежегодно до 15 мая, представляет в Жогорку Кенеш КР отчет о работе Правительства за предыдущий год. Текущая деятельность Правительства КР осуществляется в соответствии с Регламентом.
3. Правительство КР в процессе осуществления своей деятельности, в установленных формах, осуществляет взаимодействие с Президентом КР, Жогорку Кенешем КР, органами судебной власти, с гражданским обществом и отдельными гражданами.
4. Важную роль в деятельности Правительства КР играет Аппарат Правительства. Он является государственным координирующим органом, обеспечивающим деятельность Правительства КР и Премьер-министра КР. Для решения возложенных задач Аппарат Правительства наделен определенными полномочиями и выполняет соответствующие функции.
5. Структура органов исполнительной власти КР на центральном уровне определяется многими факторами. В их числе цели и задачи, которые ставятся на текущий период определяемые Программой Правительства КР, утверждаемой Жогорку Кенешем КР, стратегическими государственными программами и т.д. Поэтому на центральном уровне можно отметить большое разнообразие государственных органов. Например, среди министерств можно выделить группу государственных органов отраслевой и межотраслевой компетенции. На уровне районов организация исполнительной власти организовано на принципе дуализма – сочетания государственного управления и местного самоуправления.

## Новые термины и понятия

- *Административное ведомство*
- *Анализ регулятивного воздействия*
- *Аналитическая записка*
- *Аппарат*
- *Государственное предприятие*
- *Депутатский запрос*
- *Дуализм*
- *Коллеги*
- *Компетенция*
- *Координация*
- *Лист согласования*
- *Нормативный правовой акт*
- *Обратная связь*
- *Подведомственное подразделение*
- *Полномочие*
- *Постановление*
- *Протокол*
- *Рабочая (экспертная) группа*
- *Распоряжение*
- *Регион*
- *Регламент*
- *Согласительное совещание*
- *Справка-обоснование*
- *Статс-секретарь*
- *Экспертиза*
- *Экспертное заключение*

## Контрольные вопросы и учебные задания

1. Какие нормативные правовые акты определяют организацию и деятельность Правительства КР?
2. Какие решения принимает Правительство КР и как оно их принимает?
3. Перечислите полномочия органов исполнительной власти и их руководителей
4. Составьте таблицу видов решений, которые принимают органы исполнительной власти и их руководители.
5. Опишите и графически представьте процесс подготовки и принятия постановлений Правительством КР.
6. В каком порядке и как Правительство КР реализует свое право законодательной инициативы?
7. Ознакомьтесь со статьей 6 Конституционного Закона КР «О правительстве Кыргызской Республики» и ответьте на следующие вопросы:
  - а) какое значение для деятельности Правительства имеет его программа?
  - б) как называлась предыдущая и как называется текущая программа Правительства?
8. Какое значение имеют для деятельности Правительства и других органов исполнительной власти создание разнообразных советов, комиссий, почему и когда они создаются? Назовите комиссии и советы которые Вы знаете.

9. Как обеспечивается открытость пред обществом работы Правительства и других органов исполнительной власти?
10. Перечислите основные функции управления, которые выполняют государственные органы исполнительной власти.
11. Обсудите изменения, которые произошли в структуре исполнительной власти в текущем году.
12. Перечислите типы организационных структур действующих в системе исполнительной власти. Какой они имеют организационно-правовой статус? Представьте это в виде схемы.
13. Как и когда граждане и организации могут обращаться в Правительство КР?

## Литература

1. Конституция Кыргызской Республики принятая референдумом (всеобщим голосованием) 27 июня 2010 г.
2. Конституционный Закон КР «О правительстве Кыргызской Республики», от 18 июня 2012 года
3. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года
4. Закон КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210
5. Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года №67
6. Закон КР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года
7. Регламент Правительства КР. Утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 июня 2013 года № 341
8. Положение об Аппарате Правительства Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства КР от 24 декабря 2010 года
9. Постановление Правительства КР «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» от 22 августа 2011 года №473
10. Постановление Правительства КР «О правовом статусе подведомственных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, имеющих статус юридического лица» от 10 марта 2009 года №151

## ГЛАВА 3. Реформы государственного управления в Кыргызстане

### Содержание главы:

1. Виды реформ государственного управления
2. Этапы административных реформ в Кыргызстане
3. Основные направления административных реформ

Краткие выводы

Новые термины и понятия

Контрольные вопросы и учебные задания

Литература

### 1. Виды реформ государственного управления

Под реформой государственного управления понимаются сходные и взаимосвязанные изменения в отдельных сферах управления государством. Можно выделить следующие типичные представления о содержании таких реформ:

- 1) модернизация государственной власти, включающая в себя реформу законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 2) изменение административно-территориального устройства государства;
- 3) разграничение полномочий и предметов ведения между центральными, региональными и муниципальными органами власти;
- 4) реформа функций и структуры исполнительной власти.
- 5) реформа государственной службы;

В КР за годы независимости осуществлялись все эти виды реформ. Первые две реформы не направлены на радикальное изменение функций исполнительной, законодательной и судебной власти. Изменение административно-территориального устройства, в основном связано с объединением административно-территориальных единиц, не затрагивая полномочий органов государственной власти, что приводит к закреплению функций, осуществляемых новыми органами управления объединившихся территорий.

Оставшиеся три реформы составляют административную реформу в широком смысле слова. Основное значение реформы государственной службы для административной реформы состоит в пересмотре статуса го-

сударственных служащих, порядка их поступления и прохождения службы. Она направлена на превращение государства в конкурентоспособного работодателя, а служащих в эффективных исполнителей функций государства.

Разграничение полномочий и предметов ведения между органами центральной, региональной и муниципальной органами исполнительной власти, а также разграничение функций и структуры органов исполнительной власти представляет собой административную реформу в собственном смысле слова. В Кыргызстане эта реформа осуществлялись в сочетании с проведением децентрализации и деконцентрации полномочий государственных органов власти.

В зависимости от их основного содержания административных реформ можно также выделить функциональные, процедурные и структурные реформы.

Функциональные административные реформы направлены на оптимизацию задач и полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций.

Процедурные административные реформы меняют порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом процессе.

Под структурными административными реформами понимают комплексные реформы, в результате которых устанавливаются структура государственного 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.

Таким образом, административная реформа это процесс пересмотра полномочий и предметов ведения органов исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти путем децентрализации или деконцентрации. Целью этих преобразований – это создание *эффективной* системы государственного управления, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

Административные реформы и реформы МСУ тесно взаимосвязаны. Обе реформы объединяют то, что они направлены на повышение эффективности работы органов государственного и муниципального управления. Становление МСУ, в первые годы реформ развивалось путем деконцентрации, т.е. путем передачи полномочий государственных органов муниципальным органам власти.

Работа аппаратов государственных и муниципальных органов однотипна и опыт эффективной работы одних может быть полезен другим. Более того, успешная административная реформа невозможна без современного МСУ.

МСУ напрямую зависит от экономической и политической системы в стране. Поэтому реформа МСУ успешно проходит лишь тогда, когда она становится составной частью других проводимых преобразований – политических, экономических, земельных, судебных, бюджетно-финансовых и других.

Развивать большую самостоятельность и ответственности МСУ необходимо, поскольку в современных условиях эта система гораздо более эффективна, практична, она в большей мере позволяет раскрыть внутренние резервы, потенциал, особенности местных сообществ, лучше обеспечить решение вопросов местного значения.

Муниципальные реформы направлены на создание системы управления, где сами граждане активно и ответственно решают местные вопросы. В странах имеющих давнюю историю МСУ, реформы развивают и закрепляют это.

Государство в КР содействует становлению и развитию МСУ, оно является одним из приоритетных направлений социально-экономических и общественно-политических преобразований.<sup>6</sup> Современные социально-экономические и общественно-политические процессы создают предпосылки для развития МСУ на новой основе: формируется слой граждан, экономически независимых от государства, обладающих определенными материальными возможностями, способны составить социальную базу эффективного и самостоятельного развития своей территории и местного сообщества.

Административные реформы и реформы МСУ в постсоциалистических и западных странах качественно отличаются целями и задачами, обусловленными условиями их социально-экономического и общественно-политического развития.

<sup>6</sup> Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы. Утверждена постановлением Правительством КР от 18 декабря 2013 года № 678

## 2. Этапы административных реформ в Кыргызстане

За годы независимости в Кыргызстане было предпринято немало попыток реформировать систему государственного управления и повысить ее эффективность.

Начало административной реформы в Кыргызской Республике (КР) восходит в 1991 году когда распался Советский Союз и Кыргызстан избрал новый для него социально-экономический и общественно-политический путь – путь демократического развития и рыночной экономики. Реформаторские действия по преобразованию страны и государственному строительству предопределили коренную перестройку существовавшего партийно-советского государственного механизма.

В настоящее время политическая модернизация государственной власти и реформа административного управления продолжают оставаться одним из важнейших приоритетов. Об этом свидетельствуют стратегические документы, определяющие перспективы социально-экономического развития нашей страны.<sup>7</sup>

Ход и логика административных реформ в Кыргызстане, за последние 25 лет показали, что в ее проведении можно выделить пять этапов. На каждом из них ставились и решались определенные цели и решались свои задачи.

**Первый этап (1991–1996 гг.)** На этом этапе, проводились меры по департизации государственного аппарата, формированию органов исполнительной власти, которые соответствовали бы новым общественным отношениям. Следует отметить, что с самого начала проведения рыночных реформ решению этих проблем уделялось самое серьезное внимание. Цель всех решений была неизменной: формирование исполнительного аппарата, соответствующего условиям и потребностям нового экономического строя. Таким образом, административная реформа с самого начала рассматривалась как существенный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в Кыргызстане с 1991 года.

В связи с этим, структура исполнительной власти в этот период несколько раз изменялась. Эти изменения означали изменение функций государственного регулирования, объектов и объемов регулирования, видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реали-

<sup>7</sup> Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы и другие.

зации полномочий, штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти и т.д.

Конституция КР принятая 5 мая 1993 года определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в общих чертах порядок формирования Правительства.<sup>8</sup>

Одним из важных документов этого этапа стал Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан», принятый 19 апреля 1991 года Верховным Советом республики. Важно, что Конституция КР, принятая в 1993 году, провозгласила в качестве одного из принципов государственного управления принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления. Тем самым Кыргызстан присоединился к рекомендациям Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 году.

В рамках разграничения функций государственной власти и местного самоуправления в КР были проведены изменения в системе местного государственного управления путем введения института губернатора области и акима района.<sup>9</sup> Было установлено, что они являются высшими должностными лицами на соответствующей территории, ответственными за реализацию законов, указов Президента КР и постановлений Правительства КР.

**Второй этап (1996–2000 гг.).** Можно считать, что он начался утверждением Временного положения «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике». Позднее, в 1999 году был принят Закон КР «О государственной службе», где был определен Реестр государственных должностей государственной службы, которым были унифицированы государственные должности в органах управления.

В дальнейшем были утверждены положения, регулирующие основные вопросы прохождения государственной службы:

- О порядке проведения аттестаций госслужащих;
- О проведении конкурса на замещение вакантной должности госслужбы;

<sup>8</sup> Эти вопросы в определенной степени регулировали также Законы КР «О Правительстве КР» от 1994, 1997 годов.

<sup>9</sup> Указ Президента КР «О мерах по повышению роли и ответственности глав местного самоуправления и местных государственных администраций» от 20 марта 1996 года

- О порядке проведения квалификационных экзаменов госслужащих;
- О порядке формирования и функционирования резерва кадров госслужбы;
- О служебном продвижении госслужащих;
- О порядке присвоения классных чины.

Основной документ, определяющий административную реформу до 2005 года в Кыргызской Республике «Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике» был разработан в 1998 году. В нем были определены основные компоненты административной реформы, которые включали реформирование:

- администрации президента и аппарата правительства;
- центральных органов власти;
- государственных комиссий, комитетов и фондов;
- органов местного самоуправления;
- управления финансами и государственным сектором.

В том же году были разработаны и приняты: Концепция государственной кадровой политики, а также Президентская программа ее реализации на 1998–2005 годы.

**Третий этап (2000–2004 гг.).** Его начало можно связать с принятием Положения «Об этике госслужащих» в 2001 году. К другому важному событию этого этапа можно отнести принятие в 2001 году документа «Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года». В нем одним из трех приоритетов была обозначено «Эффективное и прозрачное государственное управление».

Одним из важных направлений административной реформы в Кыргызстане этого периода можно считать начавшуюся децентрализацию государственного управления.<sup>10</sup>

В эти годы много внимания уделялось также вопросам оптимизации функций органов исполнительной власти.

На активизацию административной реформы, придание ей большей системности положительно повлияло принятие «Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Указ Президента КР «О Национальной стратегии «Децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года» от 17 декабря 2002 года.

<sup>11</sup> Указ Президента КР от 5 июня 2004 года.

Согласно ее положениям, процесс реформирования системы государственного управления должен быть сосредоточен на трех составляющих:

1. Сфокусированность на оценке и совершенствовании административного управления как основном двигателе совершенствования процесса планирования, организации, мотивации и контроля над работой всей системы.

2. Экономическое управление – направленная на обеспечение достаточных темпов устойчивого человеческого развития, повышения уровня жизни и социальных стандартов.

3. Совершенствование политического управления, что должно позволить повысить качество формируемой политики.

В целях реализации этой Стратегии в 2004 году Правительство КР приняло постановление «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике».

Другим, не менее важным документом в деле административной реформы стала новая редакция Закона КР «О государственной службе», принятая в 2004 году. Закон уточнил основы организации государственной службы, правовой статус государственного служащего, условия прохождения государственной службы, систему поощрений и ответственности государственных служащих. Закон был направлен на обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на государственную службу квалифицированных кадров, улучшение эффективности управления государственной службой.

В целях осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы в 2004 году было образовано Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы. В этом же году был учрежден институт статс-секретарей как высшей административной государственной должности в центральном государственном органе исполнительной власти.

В эти годы, при поддержке международных донорских организаций Правительством КР, апробировался функциональный анализ как инструмент совершенствования функций и структур центральных органов исполнительной власти. Опыт, накопленный в этот период, был использован в 2007-2008 гг. при совершенствовании государственного управления на территориальном уровне. Функциональный анализ государственных органов, начатый в 2000 году, позволил в определенной степени оптимизировать структуру государственных органов исполнительной власти на центральном и местном уровнях. Так, в результате было упразднено 191

и реорганизовано 697 государственных структур управления, численность сотрудников сокращено на 3666 штатных единиц, уменьшить общие расходы на содержание аппарата управления на 135 млн. сомов.

**Четвертый этап (с 2005-2010 гг.).** Он связан с происшедшими 24 марта 2005 года политическими событиями. В документах этого периода, в качестве главных целей административной реформы провозглашались: оптимизация и упорядочение функций органов исполнительной власти; изменение системы, структуры и режима функционирования органов исполнительной власти; достижение простоты и эффективности работы государственных органов, совершенствование отношений между ними и хозяйствующими субъектами; демократизация управления, его открытость и доступность для граждан.<sup>12</sup> Была образована Республиканская комиссия по подготовке предложений, касающихся оптимизации деятельности и ликвидации дублирующих территориальных подразделений государственных органов власти.

В 2007 году была начата также реорганизации системы административного устройства в Кыргызской Республики<sup>13</sup>.

В ходе реализации 1-го этапа реформирования системы административно-территориального устройства республики, был осуществлен комплекс мер по улучшению территориального управления. В результате перераспределения задач и функций на областном уровне были упразднены 124 подразделений центральных государственных органов, сокращены 1777 единиц штатных должностей, условная экономия составила 122 млн. сомов.

О новых подходах к административной реформе, было объявлено в начале 2007 году. В нем были отмечены стратегические ориентиры – это утверждение эффективности государственного управления, ориентир на оказание государственных услуг.

Однако эти начинания не были доведены до конца, не произошло ощутимого роста качества работы государственного аппарата, развития экономики. Это вызвало снижение доверия населения органам государственной власти и обострение политической борьбы завершившейся народной революцией в марте 2010 года.

**Пятый этап (2010 г. – по настоящее время).** После событий 2010 года и принятия всенародным референдумом новой Конституции органы госу-

<sup>12</sup> Указ Президента КР «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики» от 30 ноября 2005 года.

<sup>13</sup> Указ Президента КР «О концептуальных подходах к реорганизации системы административного устройства в Кыргызской Республики» от 4 июля 2007 года.

дарственной власти были вынуждены решать трудные задачи по стабилизации социально-экономического положения в стране и создавать основы для дальнейшего развития.

Одним из препятствий для этого считается не эффективная система государственного управления. Результативность деятельности государственных органов и их служащих пока еще не соответствует ожиданиям общества. На это обратил внимание директор аналитического консорциума «Перспектива» Валентин Богатырев, говоря об итогах 2012 года «В Кыргызстане не экономический и не политический кризис, а реальный кризис управления исполнительной системы».<sup>14</sup>

Поэтому административная реформа стала серьезным объектом внимания всех ветвей государственной власти КР. Модернизация государственного управления, проводимая в настоящее время, осуществляется исходя из целей и задач Национальной стратегии устойчивого развития страны на 2013–2017 годы, Программ Правительства КР утверждаемых Жогорку Кенешем КР, а также с учетом накопленного зарубежного опыта административных реформ.

Учитывая, что исполнительная власть определяет общий уровень эффективности управления государством, основное внимание уделяется продолжению начатых административных реформ. Основная их цель – сделать систему исполнительной власти более компактной, мобильной, гибко реагирующей на изменение ситуации, способной решать поставленные обществом и государством задачи.

<sup>14</sup> <http://akipress.org/21-12-2012>

### 3. Основные направления административных реформ

Современная административная реформа проходит в русле модернизации всего государственного аппарата КР и включает следующие составляющие:

1. Оптимизация органов исполнительной власти.
2. Реорганизацию территориального государственного управления.
3. Противодействие коррупции.
4. Реформирование системы предоставления государственных услуг.
5. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти и их руководителей.
6. Оптимизация системы разрешительной деятельности.
7. Создание электронного правительства.

Рассмотрим эти составляющие административной реформы в КР:

**1. Оптимизация органов исполнительной власти.** Несмотря на проводимую в течение многих лет административную реформу многие проблемы органов исполнительной власти не были решены. Существует дублирование и параллелизм функций, имеется излишняя численность служащих. Чрезмерное количество подведомственных и территориальных подразделений усложняет процесс разработки, принятия и реализации государственных решений.

В целях комплексного подхода к решению данной проблемы, при Правительстве КР образована *Комиссия по оптимизации системы государственного управления*. Она проводит работу по уточнению целей, задач и функций государственных органов.

Так, на основе проделанной в 2012 году работы были определены проблемы, препятствующие эффективной работе государственных органов и выработаны предложения по уточнению задач и распределению функций между государственными органами. Общее количество функций, которые подверглись инвентаризации, в целом по 38 государственным органам исполнительной власти, составило 1266 функций. Всего государственными органами было обозначено 176 проблем, влияющих на эффективность работы министерств и ведомств. На основе анализа были выработаны рекомендации по оптимизации задач государственных органов, исключению дублирования их функций. Смежные функции, исполняемые двумя и бо-

лее госорганами, предлагалось консолидировались в одном из них.

Итогом перераспределения полномочий и функций министерств и ведомств, консолидации деятельности государственных органов в вопросах социально-экономического развития, стала обновление структуры Правительства КР, одобренная в феврале 2013 года Жогорку Кенеша КР.

### Структура Правительства КР в 2013 году

#### *Министерства и госкомитеты:*

1. Министерство иностранных дел
2. Министерство сельского хозяйства и мелиорации
3. Министерство финансов
4. Министерство транспорта и коммуникаций
5. Министерство юстиции
6. Министерство здравоохранения
7. Министерство обороны
8. Министерство образования и науки
9. Министерство внутренних дел
10. Министерство культуры, туризма и информации
11. Министерство чрезвычайных ситуаций
12. Министерство социального развития
13. Министерство энергетики и промышленности
14. Министерство труда, миграции и молодежи
15. Министерство экономики
16. Государственный комитет национальной безопасности

#### *Государственные агентства:*

1. Государственное агентство антимонопольного регулирования
2. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства
3. Государственное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству
4. Государственное агентство связи
5. Государственное агентство по МСУ и по межэтническим отношениям
6. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам
7. Государственное агентство физкультуры и спорта

#### *Государственные службы:*

1. Государственная служба исполнения наказаний;
2. Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями
3. Государственная налоговая служба
4. Государственная служба финансовой разведки
5. Государственная таможенная служба
6. Государственная служба интеллектуальной собственности и инноваций
7. Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком
8. Государственная служба по контролю наркотиков
9. Государственная регистрационная служба

#### *Инспекции:*

1. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности
2. Государственная инспекция по ветеринарной и фитосанитарной безопасности

#### *Фонды:*

1. Фонд государственных материальных резервов
2. Фонд по управлению государственным имуществом
3. Фонд обязательного медицинского страхования
4. Социальный фонд.

В результате изменений функции в сфере санитарно-эпидемиологического надзора перешли Министерству здравоохранения. Функции в сфере политики регионального развития – Министерству экономики, функции в сфере развития МСУ – Государственному агентству по делам МСУ и межэтнических отношений. Функции по реализации антимонопольного законодательства Государственному агентству по антимонопольному регулированию.

Данная работа продолжалась и в последующие годы. Так, в 2015 и 2016 годах было проведено очередное обновление структуры и состава Правительства КР.

## Реорганизация Правительства КР в 2016 году

«В результате анализа деятельности министерств ведомств, в целях эффективной реализации Программы правительства КР «Доверие и единство» считаем необходимым внесения некоторых изменений в структуру правительства. Согласно Программе, приоритетными направлениями в деятельности правительства являются:

- обеспечение прозрачности государственного управления,
- динамичное развитие экономики,
- наращивание объемов экспорта,
- увеличение инвестиций.

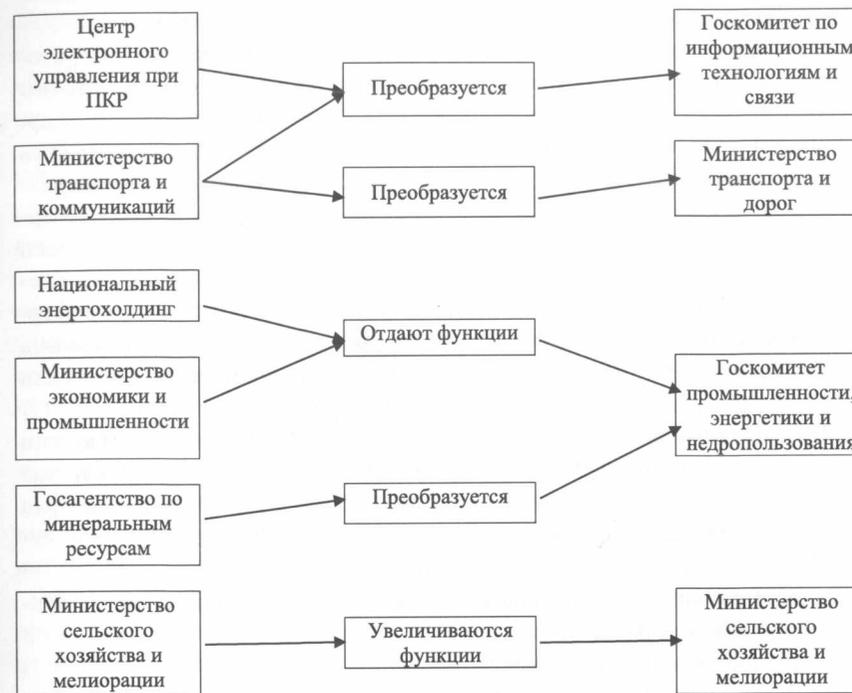
Наступило время вести активную долгосрочную политику в сферах промышленности, энергетики, недропользования, сельского хозяйства, электронного управления.

В связи с этим предлагаются изменения в системе исполнительной власти, связанные с необходимостью принятия превентивных системных и структурно-организационных мер для решения назревших вопросов».

*Из выступления Премьер-министра КР С. Жээнбекова, 21 июня 2016 г., на заседании комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному устройству, судебным вопросам и регламенту Жогорку Кенеш КР.*

Источник: <http://www.gov.kg>

Рисунок 4. Изменения в структуре Правительства



## 2. Реорганизация территориального государственного управления.

Необходимость реформирования обусловлено тем, 4 уровня управления (республиканский, областной, районный и муниципальный), в Кыргызстане, унитарном государстве с небольшим числом населения, можно рассматривать как наследие советского периода. Это приводит к нерациональным расходам средств бюджета и затратам времени в процессе принятия и исполнения государственных решений. Многоступенчатость и многозвенность государственного управления, одна из причин коррупции в государственном аппарате, их функциональной и ресурсной слабости.

Реорганизация территориального государственного управления происходит в рамках административно-территориальной реформы.<sup>15</sup> В ходе ее реализации были осуществлены ряд мер. В их числе образование инсти-

<sup>15</sup> «Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» Постановление Правительства КР от 23 марта 2012 года № 198

тута *полномочных представителей ПКР в областях* с соответствующими аппаратами на базе государственных администраций областей.

Надо отметить, что это не первая попытка административно-территориальной реформы. Последняя такая попытка была предпринята пять лет назад<sup>16</sup>. Тогда были ликвидированы многие областные структуры государственного управления, но затем отдельные из них трансформировались в межрегиональные структуры, а некоторые из них были восстановлены.

В последующие годы должны были быть развернуты процессы совершенствования административно-территориального устройства и завершен переход к 3-х уровневой системе государственного управления на основе перераспределения задач и функций. Однако, в ходе реализации данной реформы Правительство КР столкнулось с рядом проблем, в частности, снизилась эффективность работы местных органов государственной власти, возникли трудности с неисполнением государственных программ и другими.

В связи с этим, а также с учетом принятия Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 годы, в 2013 году Правительство КР своим постановлением внесло в ранее принятую им Концепцию ряд изменений. Так, изменились этапы реформы и их содержание:

На первом этапе (2013–2014 годы) предусматривается:

- повышение ответственности и оптимизация функций на территориальных уровнях управления;
- финансовая децентрализация;
- совершенствование оценки и мониторинга реализации государственных программ и эффективности управления;
- обеспечение доступности государственных и муниципальных услуг;
- создание устойчивой системы повышения кадрового потенциала.

На втором этапе (2015–2016 годы) намечается следующее:

- укрупнение айылных аймаков;
- укрупнение районов;
- оптимизация органов управления на областном уровне.

На третьем этапе (2017 год) предполагается законодательное закрепление нового административно-территориального устройства. Для реализации Концепции административно-территориальной реформы в КР постановлением Правительства КР образован Координационный совет.

<sup>16</sup> «Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» Постановление Правительства КР от 23 марта 2012 года № 198

Отличие обновленной Концепции в том, что проведение реформы административно-территориального устройства должно быть связано с реализацией административной реформы. Предлагается, прежде всего, упорядочить систему исполнительной ветви власти, проведение которой должно стать подготовительным этапом проведения территориальной реформы.

Одним из действий в этом отношении стала инициатива Правительства КР о внесении изменений и дополнений в ряд законов КР. Они предполагают 12 основных изменений политического, административного, финансово-экономического и коммуникативного характера:

1. Восстановление районных кенешей и упразднение действующих сегодня совместных заседаний местных кенешей, состоящих из депутатов айылных кенешей. Предлагается избирать депутатов районных кенешей по мажоритарной системе, число которых будет составлять от 35 до 60 депутатов.

2. Восстановление института губернатора и упразднение Аппаратов постоянных представителей Правительства КР в областях.

3. Модифицирование процедуры назначения акимов районов, определив четкий порядок назначения и освобождения по предложению районного кенеша.

4. Усиление роли акимов при избрании глав айыл окмоту. При этом предлагается, что глава айыл окмоту будут избираться айылным кенешем из числа не менее 3 кандидатур, представляемых акимом.

5. Передача в ведение местных государственных администраций (акима) территориальных подразделения министерств и административных ведомств, за исключением правоохранительных органов и усилить кадровые полномочия акимов.

6. Предоставление акимам права приостановления (либо отмены) решений айыл окмоту в случае нарушения законности.

7. Введение обязательности согласования с акимами различных проверок на территории района, которых осуществляется проверяющими органами, за исключением возбужденных уголовных дел.

8. Повышение кадрового потенциала аппаратов районных государственных администраций, поскольку нынешнее количество работников райадминистраций (16–20 человек) не позволяет эффективно решать новые задачи и соответствовать возрастающим требованиям к роли и ответственности акимов.

9. Восстановление районных бюджетов поскольку ликвидация районных бюджетов привела к невозможности формировать и реализовывать программы социально-экономического развития районов.

10. Улучшение материально-технического обеспечения деятельности аппаратов районных государственных администраций.

11. Передача районным государственным администрациям права управлять землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, в порядке, определяемом районными кенешами.

12. Создание механизма взаимодействия акимов с местными сообществами и органами местного самоуправления. Данная мера направлена на построение эффективного диалога «власть – население».

Данная инициатива вызвала неоднозначную реакцию в обществе. В частности, в первом чтении Жогорку Кенеш КР отправил ее на доработку.

Правительство КР обосновывает принятие ее предложений необходимостью обеспечения единства государственной власти на всех территориальных уровнях, условий для проведения единой государственной политики по социально-экономическому развитию территорий, исполнения национальных и государственных программ, а также достижения оптимального сочетания централизованного государственного управления и децентрализованного местного самоуправления.

Кроме этого, разбалансированностью действующей системы управления территориями по полномочиям и ответственности, в связи с этим неотложностью решения вопросов укрепления единства государственной власти на местах и создания механизмов для реализации национальных и государственных программ социально-экономического развития территорий.

Правительство считает, что на районные и областные звенья возлагаются большие требования по обеспечению исполнения показателей развития территорий. Однако главы местных государственных администраций районов – акимы, полномочные представители Правительства КР в областях не обладают достаточными полномочиями и финансовыми возможностями для исполнения поставленных задач.

Вместе с этим на уровне районов необходимо всесторонне укрепить территориальные подразделения министерств и ведомств (кадрами, финансами, материальной базой), в связи с тем, что они непосредственно оказывают государственные услуги основным категориям общества – отдельным гражданам, хозяйствующим субъектам и органам местного самоуправления.

**3. Противодействие коррупции.** Коррупция в Кыргызстане затрудняет экономическое развитие и угрожает основам государства. По мнению Президента КР коррупция стало одним из способов государственного

управления.<sup>17</sup>

Во время обсуждения отчета Правительства КР в Комитете по противодействию коррупции Жогорку Кенеш КР сообщалось, что в 2012 году было открыто свыше 1 тысячи уголовных дел коррупционной направленности. Выявленный ущерб составил более 1 миллиарда сомов, из них в бюджет возмещено только 154 миллиона сомов.

Учитывая, это проведение системных мер по борьбе с коррупцией в последние годы отнесено к числу приоритетных направлений государственной политики, обновления системы государственного управления.

Была принята Государственная стратегия антикоррупционной политики, отдельные положения предусмотрены также в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы<sup>18</sup>. Основные проблемные зоны, были озвучены также на заседании Совета обороны и отражены в Указе Президента КР «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года.

Эти документы определили основные направления и приоритеты по устранению коренных причин коррупции в обществе, последовательность и пути достижения комплексной цели – снижения уровня коррупции в обществе.

В целях реализации этого Указа Президента КР постановлением Правительства КР от 30 августа 2012 года № 596 был утвержден План мероприятий по противодействию коррупции на 2012-2014 годы. В продолжении предпринятых мер, на новом качественном уровне постановлением Правительством КР от 30 марта 2015 года № 170 был утвержден «План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы».

Приоритетными направлениями данного плана являются:

- системный подход в обеспечении эффективного государственного управления;
- оценки и управления коррупционными рисками;
- снижения уровня политической коррупции;
- гласности, прозрачности и подотчетности государственных органов;
- взаимодействие государственных органов с гражданским обществом

<sup>17</sup> Выступление Президента КР А. Атамбаева на заседании Совета обороны 30.01.2012. <http://akipress.org>

<sup>18</sup> Указ Президента КР «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции», от 2 февраля 2012 года № 26.

и выработка единых принципов и правил взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества;

– взаимодействие государственных органов с бизнес-сообществом по выработке и реализации антикоррупционных мер Правительства КР и бизнес-сообщества.

Для совершенствования инструментов управления, контроля и оценки эффективности реализации антикоррупционных мер госорганами КР разработано Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами КР.

С целью сокращения уровня коррупции, устранения причин коррупции, смягчения ее негативных последствий, посредством обеспечения диалога между государственными органами и бизнес – сообществом на базе Министрства экономики КР создан Антикоррупционный форум госорганов с бизнес-сообществом и разработано Положение об Антикоррупционном форуме государственных органов и бизнес-сообщества.

Первое заседание Форума прошло 29 июля 2015 года, после чего 2 октября 2015 года был подписан Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в сфере противодействия коррупции между государственными органами и бизнес-сообществом. 11 ноября 2015 года состоялось второе расширенное заседание Форума, с участием представителей государственных органов, бизнес-сообщества, гражданского общества, средств массовой информации и международных организаций.

В течение 2015 года проведен цикл обучающих семинаров для сотрудников государственных органов методам оценки и управления коррупционными рисками. Подготовлены и проведены доклады и презентации на темы: «Система оценки и управления коррупционными рисками в Кыргызской Республике», «Методика оценки и управления коррупционными рисками в государственных органах Кыргызской Республики».

Проведено 48 обучающих семинаров и круглых столов по различным антикоррупционным тематикам для представителей госорганов, бизнес-структур, институтов гражданского общества, в том числе по программе «Летняя антикоррупционная школа». В соответствии с графиком обучения представителей территориальных органов государственного управления и органов местного самоуправления проведены обучающие семинары во всех регионах КР.

В целом намечается тенденция к унификации общего подхода в программно-целевом регулировании мер по противодействию коррупции. Кыргызстан получил высокую оценку на Пленарном заседании ОЭСР, где за-

слушивался отчет по итогам третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, которое проходило с 23 по 24 марта 2015 года в городе Париж (Франция). В отчете о прогрессе, представленном уже в октябре 2015 года, были отмечены достижения страны в институционализации мер и подходов в сфере предупреждения коррупции.

По итогам 2015 года органами прокуратуры КР возбуждено 905 уголовных дел коррупционной направленности, размер причиненного по ним государству ущерб составил 823,3 млн. сомов. В 2015 году по оконченным следственными подразделениями органов прокуратуры уголовным делам возмещено 308,3 млн. сомов.

Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР, ГСКН, ГСИН, МВД, АКС ГКНБ уделяют повышенное внимание проведению целенаправленных оперативно-розыскных мероприятий по пресечению незаконных действий лиц и организаций, причастных к коррупционной деятельности.

За 2015 год всего выявлено 223 факта коррупционных проявлений (ВУД – 223, в том числе ГСБЭП – 84, другими органами – 139), ущерб по которым составил 202,4 млн. сомов, в том числе возбуждено:

– 112 уголовных дел по фактам злоупотребления должностным положением, в том числе по фактам взяточничества возбуждено 15 уголовных дел. Сумма ущерба по уголовным делам составила 140,9 млн. сомов;

– 54 уголовных дела по факту присвоения или растраты вверенного имущества, сумма ущерба составила 26,2 млн. сомов;

– 16 уголовных дел по фактам незаконного вознаграждения служащими;

– 20 уголовных дел по фактам мошенничества. Ущерб составил 18,8 млн. сомов;

– 18 уголовных дел по фактам злоупотребления служебным полномочиями. Ущерб составил 17,3 млн. сомов;

– 1 уголовное дело по факту коррупции;

– 2 уголовных дел по факту легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем.

В этом периоде проводилась работа по реализации пунктов, вытекающих из Указа Президента КР «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215. По выявленным фактам коррупционных правонарушений в закрепленных объектах возбуждено 42 уголовных дела, возмещен ущерб всего на общую сумму 240 млн. сомов. В том числе по рассматриваемым материалам в отношении ГП НК «Кыргызтемир Жолу» – 237,2 млн. сомов

и Агентства по реорганизации банков и реконструкции долгов (ДЕБРА) – 2,8 млн. сомов.

За 2015 год сотрудниками Министерства внутренних дел КР выявлено 337 должностных и других преступлений коррупционного характера, из них по фактам взяточничества – 7, злоупотреблений должностным положением – 33, присвоения или растраты вверенного имущества – 62, служебных подлогов – 21, превышение должностным положением – 10. Сумма установленного материального ущерба по окончанным производством уголовным делам (по ОВД) составила 118 млн. сомов, из которых возмещено 30,3 млн. сомов, в процентном соотношении возмещение составило 26%.

Антикоррупционной службой Государственного комитета национальной безопасности КР, во взаимодействии со следственными подразделениями других правоохранительных органов, возбуждено 353 уголовных дел.

Следует отметить, что наибольшее количество уголовных дел возбуждено в отношении сотрудников правоохранительных органов – 78, органов местного самоуправления – 63, в таможенной сфере – 21, в топливно-энергетическом секторе – 28, в системе образования – 18, в агропромышленном комплексе – 7 и др.

Их этих данных следует, что наиболее коррумпированными по-прежнему остаются сотрудники органов внутренних дел, в отношении которых возбуждено – 78 уголовное дело. Наибольшее количество уголовных дел зафиксировано по фактам злоупотребления должностным положением – 126, вымогательства взятки – 53, присвоения или растраты вверенного имущества – 54, мошенничества – 25 и контрабанды – 12.

В рамках оперативных материалов и расследуемых уголовных дел выявленный ущерб экономике и бюджету страны составил 1,6 млрд. сомов, принятыми мерами возмещено 278,4 млн. сомов.

В 2015 году на базе ГСИН создана рабочая группа по оценке коррупционных рисков (утверждена распоряжением ГСИН от 06 июля 2015 года № 41). По итогам работы комиссии за 2015 год в разных сферах деятельности ГСИН выявлено 39 коррупционных рисков, и в целях устранения рисков подготовлен План.

Совместно с сотрудниками ГСБЭП и Прокуратуры по надзору за законностью в исправительных учреждениях Кыргызской Республики был задержан при получении взятки и.о. заместителя начальника учреждения № 35 ГСИН Кожоянов К.Р. за вымогательство взятки в размере 4000 сомов у осужденного данного учреждения. В октябре 2015 года Управлением внутренней безопасности ГСИН совместно АКС ГКНБ с поличным при получении взятки от осужденного в виде автомагнитолы стоимостью

7 тыс. сомов был задержан начальник колонии поселения № 45 подполковник в/с Бейшеналиев Т.И.

За 2015 год сотрудниками ГСКН осуществлена соответствующая работа по выявлению преступных связей наркодиллеров с сотрудниками правоохранительных органов, силовых ведомств и коррумпированными сотрудниками государственных структур.

В рамках противодействия наркокоррупции, в 2015 году сотрудниками ГСКН выявлено 13 фактов наркокоррупции. По данным фактам Следственным управлением ГСКН возбуждено 13 уголовных дел, по которым к уголовной ответственности привлечены 23 чел., в том числе 18 спецсубъектов – сотрудников правоохранительных и др. органов государственной, муниципальной власти КР, а именно: 10 действующих должностных лиц, 8 бывших сотрудников, 5 гражданских лиц.

Из незаконного оборота изъято 87,7 кг наркотиков (героина – 34,3 кг, опиума – 9,8 кг, гашиша – 43,8 кг, марихуаны – 30 г.).

В обновленном Плате предусмотрен комплекс мер по обеспечению оценки и управления *коррупционными рисками*, снижению уровня *политической коррупции*, гласности, прозрачности и подотчетности государственных органов, а также взаимодействие государственных органов с гражданским обществом и выработка единых принципов и правил взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества.

Антикоррупционные структуры созданы не только в Государственном комитете национальной безопасности КР, но и в Генеральной прокуратуре КР и Министерстве внутренних дел КР. При Министерстве экономики КР был создан Секретариат (рабочий орган) который стал антикоррупционным координирующим органом в структуре государственных органов исполнительной власти.

Министерства и ведомства разрабатывали свои планы, содержащие мероприятия, направленные на противодействие коррупции в своей деятельности. Всего были разработаны планы по демонтажу коррупционных схем в 20-ти госорганах, где общее количество мероприятий по их устранению составляет более 1 200 мер.

Создан Антикоррупционный форум государственных органов и институтов гражданского общества как площадка по получению сигналов проблемы бизнеса и общества, выявления излишних регуляторных барьеров и несовершенства отдельных законодательных актов.

Противодействию коррупции, повышению подотчетности государственных органов перед обществом содействует также создание Общественных советов при государственных органах как консультативно-наблю-

дательных органов представителей гражданского общества, призванных осуществлять мониторинг деятельности государственных органов.<sup>19</sup>

В КР сформирована нормативная правовая база, необходимая для регламентации вопросов противодействия коррупции. Центральное место в ней занимает принятый в новой редакции Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года № 153.

Установлена специальная норма обязательного декларирования расходов на приобретение имущества, в том числе за рубежом.<sup>20</sup>

Внедрена новая методология антикоррупционного мониторинга и оценки эффективности работы государственных органов по противодействию коррупции и профилактике коррупционных и иных правонарушений, в каждом госоргане введена должность уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции, в Жогорку Кенеш внесен проект закона о конфликте интересов, идет работа по демонтажу коррупционных схем в государственных органах.

Активно внедряется «Электронное правительство», которое позволит предоставлять более эффективные электронные услуги, исключить физические контакты и различных посредников, способствующих коррупции.

С принятием новой редакции Закона о госзакупках, кардинально пересматриваются все процессы повышения прозрачности проведения торгов, исключается человеческий фактор вмешательства в процедуру закупок и сговора.

#### **Примеры результатов мер по противодействию коррупции:**

1. В горнодобывающей отрасли, за счет проведения открытых конкурсов и аукционов, только за последние 2 года в государственный бюджет поступило более 8 млрд. сомов.

2. Демонтаж одной коррупционной схемы в виде продажи «ВИП номеров» пополнил бюджет страны на сумму более 100 млн. сомов. Ранее данная сумма оседала в «карманах» коррупционеров. Введены новые номерные знаки, с устранением их привилегированности и низкими по стоимости.

Формирование базы биометрических данных даст возможность завершить создание Единого государственного реестра населения, и очистить

<sup>19</sup> Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74

<sup>20</sup> Закон КР «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», от 20 июля 2015 года № 117.

базы данных социально ориентированных госорганов, которые годами выплачивали пособия так называемым «мертвым душам».

Серьезная работа проводится по открытости бюджетного процесса. По исследованиям Международного бюджетного партнерства в 2015 году индекс открытости бюджета КР составил 54 балла из 100, что выше среднего мирового показателя, который составляет – 45 баллов.

Кыргызстан переходит к внедрению финансирования бюджета на программной основе, что позволит внедрить систему оценки эффективности работы госорганов.

Эти и другие меры позволили КР войти в десятку стран, улучшающих свои показатели по индексу восприятия коррупции международной организацией Transparency International. По итогам 2015 года, Кыргызстан занял 123 место из 167 стран, набрав 28 баллов. Для сравнения: в 2011 году КР занимала 164-ю позицию, в 2012 году 154 место, в 2013–150 место, в 2014 году 136 место.

**4. Реформирование системы предоставления государственных услуг.** Невысокое качество и оперативность услуг оказываемых органами государственного управления вызывало справедливое нареkanie граждан страны. В 2010 году насчитывалось более 20000 государственных услуг, из них 19726 платных. В то время как Реестр государственных платных услуг, утвержденный Правительством КР в 2006 году, включал 125 платные услуги.<sup>21</sup>

В целях решения этой важной проблемы Правительство КР в 2010 году начало масштабные работы, которые начали в корне менять существовавшую ситуацию.<sup>22</sup>

Основанием для реформы государственных услуг послужили следующие обстоятельства:

– разрозненность нормативной правовой базы, регламентирующей оказание государственных услуг, а также отсутствие понятия «государственная услуга»; смешивание государственных органами функций по оказанию государственных услуг с другими функциями (к примеру, контрольными, функциями);

– ведомственные списки «государственных услуг» не подвергались инвентаризации на предмет обоснованности и полезности для граждан;

– низкое качество оказываемых услуг, в частности в регионах;

<sup>21</sup> Данные Министерства экономики КР

<sup>22</sup> Постановление ПКР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129

– отсутствие стандартов государственных услуг – ясных количественных и качественных параметров для оценки качества их предоставления и контроля.

– отсутствие ответственности государственных органов за некачественное предоставление государственной услуги.

Был определен механизм формирования *Единого перечня государственных услуг*, исключаящий смешение функции предоставления государственных услуг с осуществлением контрольно-надзорных функций, а также чрезмерную коммерциализацию деятельности органов исполнительной власти за счет платных услуг.

Все действия в рамках реформирования системы предоставления государственных услуг разбиты на три этапа.

1 этап – формирование Единого реестра государственных услуг.

2 этап – стандартизация государственных услуг, разработка административных регламентов предоставления государственных услуг, создание систем «единого окна» по предоставлению государственных услуг.

3 этап – перевод системы оказания государственных услуг в электронный формат.

В период 2011–2012 гг. проведена инвентаризация всех услуг, оказываемых государственными органами исполнительной власти. С этой целью была создана Межведомственная комиссия, включающая представителей негосударственного сектора, секретариатом которой определено Министерство экономики КР.

В результате был сформирован Единый реестр государственных из 385 услуг, из них 162 бесплатные услуги и 223 платные услуги. Постановлением Правительства КР с 1 июля 2012 г. он вступил в силу.

В рамках второго этапа реформы (2013–2014 гг.) постановлением Правительства КР утвержден *Типовой стандарт государственных услуг* как систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной услуге и определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной услуги с потребителем услуги. Органами исполнительной власти, проведена работа по разработке проектов стандартов государственных услуг для последующего их утверждения Правительством КР.

В настоящее время государственными органами ведется работа по разработке административного регламента каждой государственной услуги. Он представляет собой документ, регламентирующий сроки и последовательность административных процедур (действий) исполнителя государ-

ственной услуги, необходимых для предоставления государственной услуги, включая межведомственное взаимодействие при его наличии.

Эти регламенты направлены на оптимизацию административно-управленческих и иных действий, а также в целях повышения персональной ответственности должностных лиц и сотрудников, задействованных в предоставлении государственной услуги.

Эти и другие положения закреплены в Законе КР «О государственных и муниципальных услугах» принятый Жогорку Кенешем КР в 2014 году.

В КР началось также предоставление государственных услуг по принципу Единое окно на базе Центров обслуживания населения и через портал государственных услуг.

Тем самым в КР последовательно осуществляется реализация положений Конституции КР, провозглашающей Кыргызстан в качестве социального государства.



Здание Центра обслуживания населения Государственной регистрационной службы в г. Бишкеке



Главная страница портала государственных услуг <http://gosuslugi.mineconom.kg>.

**5. Оценка деятельности органов исполнительной власти и их служащих.** Одним из средств повышения эффективности государственного управления КР рассматривается регулярная оценка деятельности государственных органов, их руководителей и государственных служащих. С 2012 года работа министерств и ведомств КР начала оцениваться по интегральному показателю работы на основе объективных критериев.<sup>23</sup>

Первоначально определение значения интегрального показателя рабо-

<sup>23</sup> Постановление Правительства КР «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», от 17 февраля 2012 года N 105.

ты государственных органов определялось на основе набора из четырех показателей: базовых показателей, вариативных показателей, индекса доверия населения к деятельности государственного органа и оценки положения Кыргызстана в международных рейтингах.

Базовые и вариативные показатели отражали предписанные функции государственного органа. Показатель «Индекс доверия населения» отражает:

- личное доверие населения к государственным органам;
- личную оценку об уровне коррупции в государственных органах;
- личную удовлетворенность населения деятельностью государственного органа, в частности, предоставлением услуг.

Для обеспечения объективности и независимости определения показателя «Индекс доверия населения» по установленной методике его рассчитывает Национальный статистический комитет путем опроса населения во всех районах и областях страны.

**Таблица 3. Динамика интегрального показателя оценки деятельности министерств Кыргызской Республики за 2013-2015 годы**

Наименование министерства	Годы		
	2013	2014	2015
Чрезвычайных ситуаций	0,39	0,55	0,58
Иностраных дел	0,49	0,56	0,56
Образования и науки	0,56	0,57	0,56
Транспорта и коммуникаций	0,48	0,53	0,56
Экономики	0,52	0,54	0,56
Финансов	0,48	0,51	0,52
Сельского хозяйства и мелиорации	0,39	0,47	0,52
Труда, миграции и молодежи	0,47	0,57	
Труда и социального развития	0,53	0,55	0,52
Юстиции	0,44	0,55	0,50
Культуры, информации и туризма	0,26	0,44	0,44
Здравоохранения	0,56	0,50	
Энергетики и промышленности	0,51	0,50	
Внутренних дел	0,4		

*Источник: Министерство экономики КР*

С 2015 года началась также оценка результативности деятельности руководителей органов исполнительной власти, которая позволяет установить степень их персональной ответственности за исполнение Программы Правительства КР в целом.<sup>24</sup>

С учетом опыта полученного в 2016 году Правительство КР внесло изменения в перечень оценочных показателей и методику проведения оценки. В частности, оценка деятельности государственных органов стала определяться в сто бальной системе по трем показателям – вклада органа исполнительной власти в реализацию Программы Правительства КР, индекса доверия населения и исполнительской дисциплины<sup>25</sup>.

Итоги оценки деятельности государственных органов и их руководителей обсуждаются на заседании Правительства КР и освещаются в СМИ. Проведение оценки позволило не только определять рейтинги эффективности деятельности государственных органов, но и выявлять и решать проблемы в деятельности государственных органов и их руководителей, перейти в их деятельности от принципа «управление по затратам» к «управлению по результатам». На это также направлено введение оценки деятельности структурных подразделений государственных органов исполнительной власти.<sup>26</sup>

**6. Оптимизация системы разрешительной деятельности.** В марте 2010 года Правительство КР приняло постановление «О проведении реформы системы государственного регулирования предпринимательской деятельности и совершенствовании государственной политики в сфере регулирования предпринимательской деятельности».

Оптимизация системы лицензионно-разрешительной деятельности направлена на исключение излишнего вмешательства в деятельность субъектов экономической деятельности, сокращение расходов субъектов предпринимательства и государственных средств, исключение коррупционных механизмов, сформирование законодательства, отвечающего требованиям общества.

<sup>24</sup> Постановление Правительства КР «Об оценке деятельности руководителей государственных органов исполнительной власти, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций - акимов районов», от 29 января 2015 года N 30.

<sup>25</sup> Постановление Правительства КР «Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий города Бишкек и Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях» от 17 июля 2016 года №329

<sup>26</sup> Постановление Правительства КР от 30.01.2015 г. №32.

В целях проведения реформ, направленных на развитие конкурентоспособной бизнес-среды в Кыргызской Республике и улучшения позиций страны в международных рейтингах для привлечения прямых инвестиций в экономику, с учетом лучших мировых практик, в 2015 году Правительством КР была принята Программа по развитию частного сектора в Кыргызской Республике на 2015-2017 годы, которая включает ряд мероприятий в следующих направлениях:<sup>27</sup>

- 1) Упрощение регулирования в таможенной и торговой сферах;
- 2) Оптимизация налогового администрирования;
- 3) Реформирование трудового законодательства;
- 4) Сокращение излишнего вмешательства государства в бизнес;
- 5) Упорядочение системы контроля безопасности продукции;
- 6) Горизонтальные реформы.

Также Правительство КР приняло постановление о совершенствовании порядка проведения проверок субъектов предпринимательства, предусматривающее дополнение в области изучения, использования и охраны недр<sup>28</sup>.

**7. Создание электронного правительства.** Применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и Интернет в работе органов государственного управления действенный инструмент повышения эффективности их деятельности. Основным направлением здесь стало создание электронного правительства, обеспечивающего предоставление государственных услуг, более прозрачность работы государственных органов, их ответственность и близость к гражданам. Поэтому создание и развитие электронного правительства в КР, как и во многих странах мира, стало одним из приоритетов совершенствования государственного управления.

<sup>27</sup> Постановление Правительства КР от 18.03.2015 г. №129

<sup>28</sup> Постановление ПКР от 12 июня 2015 года № 353 «О внесении изменений в постановление ПКР от 18 февраля 2012 года №108 «Об утверждении критериев оценки степени рисков при осуществлении предпринимательской деятельности».

**Рисунок 5. Рейтинги ООН развития электронного правительства за 2014 год**



*Индекс развития электронного правительства (The UN Global E-Government Development Index) ООН - это комплексный показатель, который оценивает готовность и возможности государственных структур в использовании ИКТ для предоставления гражданам государственных услуг.*

В 2012 году в ряде государственных органов (министерства транспорта и коммуникаций, финансов и экономического регулирования и других) была начата внедрение систем *электронного документооборота*. Это позволило улучшить функции делопроизводства, выполняемых работниками министерств посредством автоматизации процессов создания, согласования, учета и контроля исполнения входящих, исходящих, организационно-распорядительных и других документов.

Развивались также отраслевые информационные системы и ресурсы (регистр населения, регистр правовых единиц, регистр образования, регистр транспорта, регистр прав на недвижимость, автоматизированные системы: казначейства, по медицине, по геологии и минеральным ресурсам).

Однако государственные органы строили свои информационно-коммуникационные системы независимо и изолированно друг от друга, ориентируясь исключительно на собственные нужды. При этом происходило расходование значительных финансовых и материальных средств, отсутствовала единая политика безопасности, имелись проблемы в организации межведомственного и межрегионального взаимодействия.

Для улучшения координации работ по созданию электронного правительства, выработки единых стандартов межведомственного электронного взаимодействия и проведения других работ, в 2014 году Правительством КР был создан Центр электронного управления. В том же году была принята Программа Правительства КР по внедрению электронного управления

(«электронное правительство») на 2014-2017 годы.<sup>29</sup>

План действий по реализации этой Программы включает следующие направления:

1. Полезные и доступные услуги;
2. Надежная и доступная инфраструктура;
3. Эффективная и общая для всех Государственная Информационная Система;
4. Подготовленные кадры (госслужащие) и обученные пользователи (население);
5. Благоприятная нормативно-правовая база;
6. Финансовая обоснованность и эффективность ИКТ решений;
7. Демократические и открытые органы управления;
8. Результативное управление Программой и мониторинг ее реализации.

В Программе к 2017 году намечено перевести в электронный формат предоставление 26 государственных услуг.

В целях обеспечения открытости своей работы практически все государственные органы имеют в сети Интернет свои веб-сайты. Они предоставляют различные информационные услуги. Так, например, на портале Министерства финансов [okmot.kg](http://okmot.kg), в ежедневном он-лайн интерактивном режиме можно ознакомиться: с показателями государственного бюджета КР ([budget.okmot.kg](http://budget.okmot.kg)); текущими государственными закупками их участниками ([zakupki.okmot.kg](http://zakupki.okmot.kg)); с информацией о местных бюджетах регионов страны ([map.okmot.kg](http://map.okmot.kg)).

Обеспечению открытой и отзывчивой работы государственных органов были направлены внесенные в 2014 году изменения и дополнения в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», обязывающие государственные органы рассматривать и отвечать на электронные обращения граждан в срок до 14 дней.

Электронное правительство эффективный способ противодействия коррупции. Так, внедрение электронной система закупок Министерства финансов КР привело к стандартизации процесса проведения тендеров, снизило бюрократическое вмешательство, гарантировало объективность принятых решений и сделало процесс проведения закупок прозрачным. Устранение контактов между покупателем и поставщиком на этапе предварительной оценки предложений и после процесса оценки гарантирует объективность в получении и оценке закупочных предложений и значи-

тельно снижает возможности для взяточничества. Тендерные документы, содержащие всю подробную информацию, хранятся на вебсайте и могут скачиваться заинтересованными поставщиками бесплатно.

Для консолидации усилий по созданию в КР электронного правительства и ускорения перехода на технологии электронного управления в 2016 году на базе соответствующего подразделения Министерства транспорта и коммуникаций, Государственного агентства связи при Правительстве КР и Центра электронного управления Правительства КР был создан новый государственный орган – Государственный комитет информационных технологий и связи КР.

Работы по совершенствованию системы государственного управления КР ведётся и по другим направлениям. В долгосрочной перспективе она видится такой при которой центральные государственные органы власти будут ответственны за разработку национальных программ, политик и законодательства, внешнюю политику и распределение доходов центрального бюджета. Большая часть исполнительных функций должна отойти в ведение местных государственных органов и органов МСУ, избираемых и контролируемых местными сообществами.

<sup>29</sup> Постановление Правительство КР от 17 ноября 2014 года № 651.

### **Краткие выводы:**

1. Термин реформа государственного управления значительно шире термина административная реформа, которое означает комплекс мер по совершенствованию организации и деятельности органов исполнительной ветви государственной власти, ее функций, форм и методов деятельности. Первоочередная причина необходимости таких реформ это невысокая эффективность органов исполнительной власти, а также глобальные вызовы системе государственного управления.
2. Административные реформы в КР в первые годы 1900-х годов носили в основном спонтанный характер и были направлены на решение текущих вопросов, реформирование экономики, в последующие годы стали осуществляться системные реформы, имеющие своей целью внедрение современных методов государственного управления.
3. В настоящее время реформа государственного управления в КР связана с политической модернизацией власти и государственного управления, упразднением лишних дублирующих звеньев в органах исполнительной власти на центральном и местном уровнях, оптимизацией функций предоставления государственных услуг и повышением эффективности их деятельности, внедрением электронного управления.
4. Реформирование административно-территориального устройства КР продолжает оставаться одной из актуальнейших задач реформирования государственного управления. Реорганизация территориальной системы государственного управления, переход к трехуровневой системе должна сохранить существующую схему административно-территориального деления страны, как одну из разновидностей культурно-исторических ценностей народа.
5. Большие усилия предприняты по противодействию коррупции, Однако, несмотря на ряд резонансных антикоррупционных дел, деятельности нескольких центров противодействия коррупции, внесению изменений и дополнений в законодательство, по мнению граждан и международных организаций, заметного снижения уровня коррупции в разных сферах жизни общества (бизнес, услуги, трудоустройство, правосудие и т.д.) еще не произошло.
6. Несмотря на общее понимание в обществе и у органов государственной власти важности административных реформ в КР, в настоящее время отсутствует всесторонняя программа или стратегия административных реформ. Также отсутствует единый государственный орган, постоянно занимающийся разработкой и реализацией мер по административной

реформе. Пока это делается путем формирования различных временных комиссий и общественных советов. Это не обеспечивает консолидацию, непрерывность и синхронность действий различных участников в этой сфере.

7. Формирование единого перечня государственных услуг позволило определить наиболее важные направления деятельности государственных органов по удовлетворению общественных потребностей и разработки стандартов и административных регламентов государственных услуг, а также применения качественно новых методов оценки результативности деятельности государственных органов и их служащих.

### **Новые термины и понятия:**

- *Административная реформа*
- *Административный регламент*
- *Аутсорсинг*
- *Деконцентрация*
- *Децентрализация*
- *Центр предоставления государственных и муниципальных услуг*
- *Новый государственный менеджмент*
- *Портал государственных услуг*
- *Регламент оказания государственных услуг*
- *Результативность государственного управления*
- *Реформа государственного управления*
- *Стандарт государственной услуги*
- *Статс-секретарь*
- *Общественный наблюдательный совет*
- *Электронное правительство*
- *Функциональный анализ*
- *Эффективность государственного управления*

### **Контрольные вопросы и учебные задания:**

1. Как можно трактовать понятие «административная реформа»?
2. Назовите основные причины административных реформ в Кыргызстане?
3. Каковы основные направления реформирования государственного аппарата КР.
4. Какие этапы можно выделить в реформировании системы государственного управления Кыргызстана со времени приобретения независимости?

5. Объясните, почему медленно осуществляется реформирование территориального государственного управления?
6. Почему возникла необходимость реформирования системы предоставления государственных услуг? Перечислите, что конкретно осуществлено в этой сфере.
7. Как можно оценить успешность административных реформ, их эффективность?

### *Литература:*

1. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013–2017 годы.
2. Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике. Постановление Правительства КР от 23 марта 2012 года № 198
3. Закон КР «Об общественных советах государственных органов» от 24 мая 2014 года № 74
4. О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти. Указ Президента КР от 12 ноября 2013 года.
5. Постановление Правительства КР «Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий города Бишкек и Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях» от 17 июля 2016 года № 329
6. Программа Правительства КР по внедрению электронного управления («электронное правительство») на 2014–2017 годы. Постановление Правительство КР от 17 ноября 2014 года № 651.
7. Шадыебеков К. Б., Третьяков А. В., Мурзаев С. К., Капарова А. А. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике (теория и практика). Уч. пособие. Под общ. ред. Н. С. Момуналиева. Б.: 2015 г.-416 с.
8. Шадыебеков К. Б., Третьяков А. В., Мурзаев С. К. и др. Оценка эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике (методика и практика). Под общ. ред. Н. С. Момуналиева. Б.: 2015 г.-248 с.

## **РАЗДЕЛ II. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

### **ГЛАВА 4. Правовые основы местного самоуправления**

#### *Содержание главы:*

1. Становление и развитие местного самоуправления
2. Конституционные основы местного самоуправления
3. Законодательство о местном самоуправлении

#### *Краткие выводы*

#### *Новые термины и понятия*

#### *Контрольные вопросы и учебные задания*

#### *Литература*

### **1. Становление и развитие местного самоуправления**

С 1991 года Кыргызстан начал осуществлять трудный переход от административно-командной системы управления и социалистической экономики к экономике, основанной на рыночных принципах. Страна обрела государственную независимость и встала на непростой путь государственного строительства и формирования новой системы управления государством.

За период с 1991-1996 гг. промышленное производство снизилось на 63,7%, сельскохозяйственное производство снизилось на 83,3%, капитальные вложения сократились на 85%. Соответственно, неблагоприятное ухудшение экономического положения повлияло на уровень жизни населения и стало серьезной проблемой. Уровень бедности в тот период составлял 57,3% (данные 1997 г.), произошло значительное снижение покупательской способности населения, в особенности в сельской местности.

В этой ситуации Президент, Жогорку Кенеш и Правительство Кыргызстана оказали серьезную поддержку Жогорку Кенешу децентрализованному управлению и развитию на местах местного самоуправления. Отмечалась необходимость интенсивного привлечения местного потенциала: как человеческих ресурсов, так и местный капитал – посредством формирования самоуправленческих организаций. Правительство республики считало

этот процесс одним из наиболее важных средств преодоления социального и экономического кризиса в стране.

Становление и развитие местного самоуправления в Кыргызстане можно разделить на 4 исторических этапа: 1 этап – период с 1991 по 2001 гг.; 2 этап – с 2002 по 2005 гг.; 3 этап – с 2006 по 2010 гг.; 4 этап с 2011 по 2016 гг.

Систему органов местного самоуправления в КР представляют: местные кенешы и их исполнительно-распорядительные органы; органы территориального общественного самоуправления; народные курултай; собрания и сходы граждан; иные органы, формируемые самим населением.

При изучении данной темы следует обратить внимание на то, что правовая база местного самоуправления за 1991–2001 годы развития создавалась преимущественно посредством указов и распоряжений Президента КР. Подтверждением этому служат более 50 нормативных правовых актов, принятых Президентом КР

Говоря о первом этапе становления и развития местного самоуправления, следует отметить, что генезис системы местного самоуправления берет свое начало с 31 августа 1991 года – с момента провозглашения независимости и суверенитета КР. С принятием Закона КР 19 апреля 1991 года «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» начался процесс формирования законодательной базы местного самоуправления в республике. Данным Законом «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» были установлены нормы, регулирующие вопросы развития представительных органов местного самоуправления – местных советов народных депутатов. Местные кенешы сел, поселков, городов, районов и областей были наделены соответствующими функциями и полномочиями представительных органов местного самоуправления.

Однако 4 марта 1992 года был принят Закон в новой редакции и стал называться «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Этим законодательным актом вся исполнительная власть передавалась от местных советов новым образованным государственным органам – местным государственным администрациям. На уровне районов и областей были созданы местные государственные администрации, представляющих на местах исполнительную ветвь государственной власти. С образованием данного института – местной государственной администрации, роль и место представительных органов местного самоуправления заметно снизились.

Закон ввел дуалистический принцип организации системы местной власти, состоящей:

а) из органов местного самоуправления, включающих «местные ке-

неши, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии»;

б) из органов исполнительной государственной власти на соответствующей территории – местных государственных администраций.

Введение института местных государственных администраций существенно ограничивало полномочия местных советов. Но ограничение полномочий органов МСУ было необходимым. Потому что, действуя на принципах коллегиальности, местные советы не могли сконцентрироваться на принятии эффективных решений. Кроме того, многолетняя практика опеки коммунистической партии над Советами лишила эти органы инициативности, не давала возможности приобрести опыт самостоятельной деятельности. Поэтому понадобилась создание органа, который был бы в состоянии взять на себя всю полноту ответственности за решение вопросов местного значения.

Принятая 5 мая 1993 года первая Конституция КР впервые закрепила институт местного самоуправления на конституционном уровне.

В п. 6 статьи 1 Конституции КР было установлено, что «Граждане КР избирают ... своих представителей в органы местного самоуправления». Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах «разделения государственной власти и местного самоуправления» (ст. 7 Конституции КР). Местному самоуправлению в Конституции 1993 года была посвящена глава 7, состоящая из 5 статей.

10 февраля 1996 года была принята новая редакция Конституции КР, принятой на всенародном референдуме. Новеллой новой редакции Конституции КР стало то, что конституционной нормой было закреплено право органов МСУ владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью. Было также установлено, что органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями, с передачей необходимых финансовых и иных средств.

Затем последовали конституционные реформы в 1998, 2003, 2007, 2008 и 2010 гг. За небольшим исключением, в новых редакциях Конституции КР этих годов, нормы регулирующие вопросы местного самоуправления значительно не изменялись. Необходимо отметить, что в Конституции КР от 27 июня 2010 года нашли место ряд существенных изменений конституционных положений по вопросам местного самоуправления, по сравнению с теми, что действовали в редакции предыдущих Конституций. Эти изменения мы рассмотрим в следующем разделе «Организационно-правовые основы местного самоуправления».

Местное самоуправление в столице республики г. Бишкек ввели в 1994 г. в соответствии с Законом КР «О статусе столицы Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 г. Основная же реформа в городах республики прошла в период с 1998 по 2001 гг., на основе ликвидации действовавших на тот момент городских государственных администраций. Местное самоуправление в г. Ош было введено в 2003 г. в соответствии с Законом КР «О статусе города Ош» (2003 г.). На базе городских государственных администраций были образованы мэрии, которые возглавляли мэры, сменившие глав городской государственной администрации. В городах стали функционировать представительные органы местного самоуправления – городские кенешы.

Ранее мы отметили то, что правовая база за 1991–2001 годы развития МСУ создавалась преимущественно посредством указов и распоряжений Президента КР. В период с 1991 года по 2001 годы непосредственно по вопросам децентрализации государственного управления и развития МСУ было принято около 50 указов и распоряжений Президента КР. За этот же период в первый законодательный акт «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 1991 года, были внесены изменения и дополнения: 19 декабря 1991, 4 марта 1992, 3 июля 1992, 17 декабря 1992, 27 мая 1994, и 21 января 1998 гг.

Одним из важных явлений того времени было то, что данный закон ликвидировал вертикальную зависимость местных советов от политической воли представительных органов власти вышестоящих территориальных уровней.

Развитие МСУ получило новое дыхание с принятием Указа Президента КР «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года. Данным Указом было намечено осуществить реформу в системе управления, внедрить на уровне местных сообществ в селах, поселках и городах действенные принципы местного самоуправления.

С принятием Указа Президента КР «Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления» от 20 марта 1996 года впервые были образованы айыл окмоту как исполнительно-распорядительные органы МСУ.

В соответствии с данным Указом местные кенешы впервые были наделены конкретными правами по осуществлению государственных полномочий по вопросам проведения паспортизации земельных угодий и объектов социальной инфраструктуры села, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и создания внебюджетных фондов для решения неотложных задач местного значения.

Указ упорядочил властно-управленческие отношения на уровне айыльных и поселковых кенешей путем учреждения новых исполнительно-распорядительных органов – айыл окмоту. Был обеспечен принцип баланса интересов государства и местного самоуправления.

Таким образом, айыл окмоту – как исполнительно-распорядительный орган стал самостоятельным институтом МСУ. Однако до внесения изменений в Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2006 года глава айыл окмоту в одном лице возглавлял представительный орган МСУ – местный кенеш, и исполнительно-распорядительный орган – айыл окмоту. Это право глава айыл окмоту получил в соответствии с Указом Президента КР от 17 января 2001 года № 28 – получил статус главы местного самоуправления, как высшего должностного лица местного самоуправления территории.

В соответствии с постановлением Правительства КР «Об образовании на территории КР исполнительно-распорядительных органов МСУ айыл окмоту (сельская управа)» от 24 апреля 1996 года № 187, на базе айыльных (сельских) и поселковых кенешей КР были образованы исполнительно-распорядительные органы – айыл окмоту (сельская управа).

Глава айыл окмоту считался главным должностным лицом на территории айыльного (сельского) и поселкового кенеша. Должность главы айыл окмоту совмещалась с должностью председателя соответствующего кенеша. Глава айыл окмоту, назначался главой районной (городской) государственной администрации по согласованию с председателем районного (городского) кенеша и депутатами айыльного (сельского), поселкового кенеша. Только с 2001 года в стране начали избирать главу айыл окмоту посредством общего, тайного, равного и прямого голосования, сроком на 4 года. Избранный глава айыл окмоту все также возглавлял как представительный, так и исполнительный орган местного самоуправления.<sup>30</sup> Соответствующие нормы Конституция КР от 23 октября 2007 года и Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года прекратили совмещение должностей председателя сельского (поселкового) кенеша и главы исполнительно-распорядительного органа – айыл окмоту.

За первое десятилетие развития суверенного Кыргызстана произошли значительные изменения в политической и социально-экономической жизни, охватившие и сферу МСУ. В ходе целенаправленного осуществления

<sup>30</sup> Шадыебеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. 2011. – С. 61.

реформы МСУ, начатой в русле конституционных основ и Указа Президента КР «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года был заложен прочный фундамент становления и развития МСУ.

Важную роль сыграл Указ Президента КР «Об утверждении положения «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской республике» от 22 сентября 1994 года, которым была утверждена новая концепция местного самоуправления.

В части решения многих организационно-правовых проблем самоуправления в сельской местности, важную роль сыграл вышедший 20 марта 1996 года Указ Президента КР «О мерах по повышению роли и ответственности глав местных государственных администраций и местного самоуправления».

В соответствии с данным Указом органы МСУ впервые были наделены конкретными правами по осуществлению отдельных государственных полномочий, был введен институт губернатора, решены вопросы паспортизации земельных угодий и объектов социальной инфраструктуры села, мобилизации населения на общественно-восстановительные работы, организации охраны общественного порядка и создания внебюджетных фондов для решения насущных задач местного самоуправления. Помимо этого, Указ упорядочил властно-управленческие отношения на уровне аильных и поселковых кенешей республики.

Особое значение имеет Указ Президента КР от 12 мая 1997 года «О Программе государственной поддержки Жогорку Кенешей местного самоуправления и Основных направлениях реформы местного самоуправления в Кыргызской Республике», которым были утверждены вышеуказанные Программа и Основные направления, разработанные Правительством КР. Ключевой задачей было определено развитие организационно-правовой и материально-финансовой базы местного самоуправления в КР.

В целях дальнейшего развития МСУ в КР, повышения роли и ответственности его органов в обеспечении жизнедеятельности местных сообществ, укрепления демократических принципов организации власти, а также поддерживая предложения местных кенешей об увеличении численного состава представительных органов МСУ 2 августа 1999 года вышел Указ Президента КР «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике». Данным Указом была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Кыргызской Республике на 1999-2001 годы и установлены примерные количественные составы депутатов местных кенешей.

Правительством КР было принято постановление 12 августа 1999 года № 439 «О реализации Указа Президента КР «О дальнейшем развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике». Данным постановлением Правительства КР создана рабочая группа по разработке предложений по дальнейшему развитию МСУ.

В целях совершенствования работы министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций, органов МСУ 17 января 2001 года вышел Указ Президента КР «О мерах по дальнейшему совершенствованию работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с заявлениями и жалобами граждан».

Важное значение для повышения качества работы органов МСУ, а также активности и инициативы органов территориального и общественного самоуправления, их роли, самостоятельности и ответственности в решении повседневных вопросов жизнедеятельности населения микро территорий, укрепления основ народовластия и совершенствования местного самоуправления, повышения роли местных сообществ в управлении делами местного значения и установлении действенного демократического контроля за деятельностью исполнительно-распорядительных органов местной власти, упорядочения системы местного управления имели следующие указы Президента КР:

- «О мерах по обеспечению органов местного самоуправления сельской местности КР нормативными правовыми актами»;
- «О мерах по повышению роли и ответственности органов территориального общественного самоуправления в Кыргызской Республике»;
- «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ КР в управлении делами местного значения»;
- «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики».

В соответствии с Указом Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» городам Ош, Джалал-Абад, Талас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Ташкумыр предоставлено право им осуществлять управление делами местного значения на принципах местного самоуправления и делегированных государственных полномочий.

В этих городах были образованы исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления – мэрии, состоящие из коллегиальных органов – исполнительного комитета и аппарата мэрии. В результате при-

нятых мер в 2001 году закончился процесс перевода всех населенных пунктов республики (сел, поселков и городов) на принципы МСУ.

Признавая положительный опыт развития института микрокредитования в преодолении бедности и социальной мобилизации в КР и в целях создания благоприятных условий для развития системы микрокредитования, содействия справедливому экономическому росту, сокращению бедности и увеличению занятости населения КР Президентом КР был подписан Указ «О мерах по развитию системы микрокредитования в Кыргызской Республике».

Реализация данных указов придала новый импульс деятельности органов управления и позволила значительно улучшить и развить местное самоуправление в республике.

В рамках реализации Указа Президента КР «О мерах по повышению роли народных курултаев представителей местных сообществ КР в управлении делами местного значения» в конце 2001 года в селах, поселках, городах и районах республики были проведены народные курултаи, в которых приняли участие более 90 000 делегатов, с целью более широкого привлечения населения к деятельности органов местного самоуправления.

К середине 2001 года, почти все города, сёла и посёлки страны (13 городских муниципалитетов, 12 городских управ и 472 айылных кенеша со своими исполнительными органами – айыл окмоту, а также 6758 органов территориального общественного самоуправления) функционировали на принципах местного самоуправления. Лишь с принятием Указа Президента КР «Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики» от 2 мая 2001 № 153 на принципы МСУ были переведены оставшиеся 12 городов областного значения. Таким образом, со 2 мая 2001 года теперь уже все 1836 сел, поселков и городов Кыргызстана функционировали на принципах МСУ.

Таким образом, на первом этапе развития МСУ (1991–2001 гг.) закон о местном самоуправлении, указы Президента КР, постановления Правительства КР и другие нормативные правовые акты сыграли заметную роль в деле децентрализации и развития МСУ, значительно укрепили законодательную и нормативную правовую базу этого института народовластия.

Второй этап развития МСУ (2002-2005 гг.) оказался наиболее насыщенным, в плане принятия базовых законов, формирования правовых основ и развития местного самоуправления в КР, в том числе с активным участием различных международных организаций, таких как, ПРООН, ЮСАИД «Урбан Институт», ТАСИС, Фонд Ханса Зайделя, Всемирный Банк и др.

Этому содействовало принятие Национальной стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления

в Кыргызской Республике до 2010 года», которая была утверждена указом Президента КР от 17 декабря 2002 года № 381. Она была разработана в рамках Национальной Стратегии Устойчивого человеческого развития (УЧР) Комплексных основ развития КР до 2010 года.

Главной ее целью было определение основных направлений, путей и способов децентрализации государственного управления и развитие эффективной системы местного самоуправления до 2010 года как необходимого условия обретения Кыргызстаном качеств демократического правового государства.

Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике» и Матрица действий по ее реализации содержала 7 следующих направлений:

1. Формирование эффективной правовой базы;
2. Политические, административные реформы и государственная поддержка Жогорку Кенеша органов местного самоуправления;
3. Проведение экономической и финансовой децентрализации;
4. Становление муниципальной службы и совершенствование кадровой работы;
5. Социальная мобилизация и развитие человеческого потенциала;
6. Консолидация гражданского общества;
7. Механизм реализации стратегии.

Реализацию Национальной стратегии децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления было намечено осуществить в II этапа:

1 этап: 2003-2006 годы – завершение реформы МСУ в сельской местности и городах КР, в том числе в городах областного значения. Осуществление и продолжение реформ МСУ в селах, поселках и городах;

2 этап: 2007-2010 годы – создание прочной правовой базы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления; комплексное завершение реформ государственного и муниципального управления на региональных уровнях и оптимизация процессов децентрализации государственного управления.

Одним из главных направлений данной Стратегии было формирование эффективной правовой базы развития МСУ. В рамках Стратегии были приняты ряд законов КР, регулирующих вопросы децентрализации государственного управления и развития МСУ.

Следует отметить, что, не смотря на то, что в 2003 г. был принят один из главных законов местного самоуправления – «О финансово-экономических

основах местного самоуправления» (2003), его нормы заработали только в 2005 году, после принятия Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Впредь вопросы взаимоотношений республиканского бюджета и местных бюджетов стали регулироваться Законом КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» и Законом КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

Базовым законом, развивающим нормы Конституции КР, регулирующие отношения в системе МСУ, стал новый Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», принятый 12 января 2002 года. В Законе были описаны принципы организации местной власти на уровне городских и сельских административно-территориальных единиц, определены роли и ответственности органов МСУ и местной государственной администрации. Закреплены организационные и правовые основы их деятельности, установлены компетенции и принципы взаимоотношений органов МСУ и местной государственной администрации, а также государственные гарантии прав местных сообществ на самоуправление.

В Кыргызстане в этот период насчитывалось 496 муниципальных образований, в том числе 471 айыл окмоту, 2 города республиканского значения – города Бишкек и Ош, 11 городов областного значения, 12 городов районного значения. В целом, в органах местного самоуправления работало около 7000 муниципальных служащих.

Численность депутатов местных кенешей составляла 8291 человек, в том числе депутатов областных кенешей – 256, районных кенешей – 1082, городских кенешей – 480, сельских и поселковых кенешей – 6473. Председателей областных, городских и районных кенешей – 58, в том числе председателей областных кенешей – 7, районных кенешей – 40, городских – 11. Председателей сельских и поселковых кенешей – глав айыл окмоту – 471.

В соответствии с Законом КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 2 февраля 2005 года № 14, были упразднены районные и областные кенешы. Позже районные кенешы были восстановлены.

Третий этап развития МСУ охватывает период с 2006 по 2010 гг. В этот период было отмечено снижение активности власти в деле дальнейшего развития местного самоуправления. После событий 2005 года, когда сменилось руководство страны, вопросам МСУ не уделялось должного внимания, реформы в этой сфере относительно застопорились, не были приняты соответствующие меры по дальнейшему формированию и совершенствованию правовой базы, развитию МСУ.

Вместе с тем, в этот период были внесены изменения в Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2006 года.

Затем 29 мая 2008 года была принята новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который установил принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики, определил роль местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти и т.д.

Важным событием данного периода явилось принятие в 2007 году Указа Президента КР «О концептуальных основах проведения административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике» от 23 июня 2007 г., которым планировался переход от советской 4-х уровневой системы управления к 3-х уровневой, ликвидация лишних органов государственного управления на республиканском, областном и районном уровнях управления. Реформу управления планировалось осуществить в три этапа: первый этап 2007–2008 гг.; второй этап – 2009–2010 гг.; третий этап – 2011 г. Реализация данного Указа было отложено, в том числе из-за известных событий, произошедших в республике в 2010 году.

Четвертый этап развития местного самоуправления охватывает период с 2011 по 2016 гг. В этот период отмечается заметная активизация власти в развитии правовой базы местного самоуправления и его развитии.

Важным в этот период явилось то, что в 2011 году был принят Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98, который определил избирательные права граждан КР и их гарантии, регулирует отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов местных кенешей. Важным событием данного периода явилось и то, что, наконец то, Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» разделили на два самостоятельных закона: «О местном самоуправлении» и «О местной государственной администрации». Этим был положен конец не совместимым понятиям и коллизиям, которые наблюдались как в названии Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», так и в его содержании. В свою очередь, Закон КР «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96 установил и регламентировал порядок организации и функционирования местной государственной администрации.

Закон КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 установил новые принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц, определил роль МСУ в осуществ-

влении публичной власти, закрепил организационные и правовые основы их деятельности, установил компетенцию и принципы взаимоотношений органов МСУ и органов государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

В соответствии с Конституционной нормой «что главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом» новый Закон «О местном самоуправлении» принятый 15 июля 2011 года, который, учитывая сложившиеся особенности постреволюционного периода в стране, ушел от принципа выборности глав МСУ населением, передав эти функции соответствующим местным кенешам.

В 2013 г. был принят Закон КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

В этом же году Постановлением ПКР была принята Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы.<sup>31</sup>

Главной целью данной Программы является создание эффективных и ответственных органов МСУ. Для достижения этой цели необходимо решить комплекс задач в следующих приоритетных направлениях:

1. Повышение ответственности и оптимизация органов МСУ, ориентированные на потребности граждан.
2. Укрепление финансовой устойчивости, расширение ресурсной базы и местное экономическое развитие.
3. Совершенствование организационной и правовой результативности деятельности органов МСУ.

30 мая 2016 года за № 75 вступил в силу Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», а Закон КР «О муниципальной службе» от 21 августа 2004 года № 165 утратил силу. Новый Закон направлен на повышение эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы, обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной служебной деятельности граждан КР в государственных органах и органах местного самоуправления.

В 2015 году был опубликован «Национальный доклад о человеческом развитии» подготовленный независимым авторским коллективом, сформированным ПРООН. Доклад впервые в Кыргызстане позволил по-новому взглянуть на местное самоуправление – не только как систему органов управления, призванную решать определенный круг вопросов, а как на среду и важное условие для человеческого развития. Это как отметил Постоянный координатор системы ООН в Кыргызстане А. Аванесов откры-

<sup>31</sup> Постановление Правительства КР от 18 декабря 2013 года № 678

вает новые горизонты для законодательного и институционального развития местного самоуправления.<sup>32</sup>

## 2. Конституционные основы местного самоуправления

В 2010 году всенародным референдумом была принята новая редакция Конституции КР, которая оказала влияние на дальнейшее развитие МСУ.

Так, в новой Конституции появились следующие новеллы.

В восьмом разделе «Местное самоуправление» Конституции стало на одну статью меньше, чем в предыдущих редакциях (всегда было 5 статей, регулирующих местное самоуправление в Разделе «Местное самоуправление», в новой редакции стало всего 4).

В частности, в новой редакции Конституции КР от 27 июня 2010 года представлена новая дефиниция «местное самоуправление», которая четко и полно отражает его суть, содержит основные признаки понятия «местное самоуправление».

В статье 110 Конституции КР установлено, что «Местное самоуправление – это гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения». Необходимо заметить, что теперь уже местное самоуправление – это не только *гарантированное Конституцией право*, но и *гарантированная Конституцией реальная возможность* местного сообщества осуществлять *самостоятельно и под свою ответственность* местное самоуправление.

В Конституции КР установлена четкая система и иерархия (вертикаль) органов МСУ, куда входят только представительные и исполнительные органы МСУ. При этом установлено, что исполнительные органы и их должностные лица являются подотчетными местным кенешам – представительным органам. Так, в статье 111 Конституции прописано, – «Систему органов местного самоуправления образуют:

- 1) местные кенешы – представительные органы местного самоуправления;
- 2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления.

<sup>32</sup> Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: Здесь и сейчас! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. Бишкек. - 2015. - 161 с.

Исполнительные органы МСУ и их должностные лица в своей деятельности подотчетны местным кенешам.

Прежние нормы, определяющие систему органов МСУ, содержали ссылку на «иные» органы, что позволяло на местах создавать и расширять число органов МСУ и включать в их число органы территориального общественного самоуправления и иные организации. При этом, органы территориального общественного самоуправления и иные указанные организации пытались наделять властными полномочиями, что было в корне неправильным.

Новая редакция Конституции устранила еще одно несоответствие. Так, согласно новой редакции Конституции Кыргызстана в систему органов МСУ больше не входят должностные лица органов МСУ. В прежней редакции Конституции КР от 23 октября 2007 года органы и должностные лица уравнивались, становились в один ряд.

Также из Конституции было исключено понятие поселковых и городских управ. Соответственно в указанных административно-территориальных единицах исполнительными органами МСУ стали айыл окмоту и мэрии.

В новой редакции Конституции КР сохранены нормы, регулирующие прямые выборы депутатов местных кенешей. Существенные изменения коснулись положения, регулирующего порядок избрания руководителей исполнительных органов МСУ. Прежние редакции Конституции устанавливали норму, согласно которой главы айылных округов, поселков и городов районного значения избирались депутатами соответствующих местных кенешей по представлению главы местной государственной администрации в установленном законом порядке. Мэры городов избирались соответствующими местными кенешами по представлению Президента. В новой редакции Конституции КР предусмотрена отсылочная норма о том, что «главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом». Как будут избираться главы исполнительных органов – путем прямых или косвенных выборов в Конституции не установлено.

Новеллой явилось и то, что в части вопросов финансирования МСУ Конституция КР установила, – «финансирование местного самоуправления обеспечивается не только из соответствующего местного бюджета, а также из республиканского бюджета. Также в Конституции установлен принцип прозрачности управления и участие в нем общественности, а также подотчетность органов МСУ перед местным сообществом при формировании и исполнении местного бюджета.

В части способа делегирования государственных полномочий установлено, возможность делегирования отдельных государственных полномо-

чий не только на основании закона, но и на основании договора. Эта норма позволяет органам МСУ, в случае необходимости и заинтересованности, самим договариваться с государственными органами о делегировании отдельных государственных полномочий.

Таким образом, новая редакция Конституции Кыргызской Республики, принятая референдумом (всенародным голосованием) КР 27 июня 2010 года закрепила следующие нормы, регулирующие МСУ.

Местное самоуправление в КР осуществляется местными сообществами на территории соответствующих административно-территориальных единиц. МСУ осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы МСУ. Финансирование МСУ обеспечивается из соответствующего местного, а также республиканского бюджета. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов МСУ перед местным сообществом (Ст. 110).

Депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом. Главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом. Местные кенешы в соответствии с законом: утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение; утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения; вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним; решают иные вопросы местного значения (Ст. 112).

Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия МСУ. Органам МСУ могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы МСУ подотчетны государственным органам. Органы МСУ несут ответственность перед государством и его органами за исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности. Органы МСУ вправе обращаться за судебной защитой в связи с нарушением их прав (Ст. 113).

Помимо этих 4 статей, установленных в восьмом Разделе, в Конституции КР около 20 статей, регламентируют вопросы местного самоуправления.

### 3. Законодательство о местном самоуправлении

Многие законы принятые в КР имеют отношение к МСУ, поскольку все население республики, члены местного сообщества проживает либо в городе, либо в селе. А все села и города переведены на принципы местного самоуправления. Поэтому конституционные положения о МСУ детализируются и развиваются текущим законодательством КР, которое можно условно разделить на три группы.

**Первая группа** – законодательные акты, непосредственно регулирующие вопросы местного самоуправления. К ним, относятся следующие базовые законодательные акты:

- Закон КР «О статусе столицы КР- городе Бишкек» (принят в 1994 г.);
- Кодекс о выборах в Кыргызской Республике (содержит нормы организации и проведения выборов депутатов местных кенешей и глав местного самоуправления, 1999 г., утратил силу);
- Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» (2000 г.);
- Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002 г., утратил силу);
- Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» (2002 г.);
- Закон КР «О судах аксакалов» (2002 г.);
- Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003 г.);
- Закон КР «О статусе города Ош» (2003 г.);
- Закон КР «О муниципальной службе» (2004 г., утратил силу);
- Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР»Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (2004 г.);
- Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» (2005 г.);
- Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2005 г., утратил силу);
- Налоговый кодекс Кыргызской Республики;
- Бюджетный кодекс КР(2016 г.);
- Закон КР «О гражданской государственной службе и муниципальной службе» (2016 г.) и другие.

**Вторая группа** – законодательные акты Кыргызской Республики, дополняющие и регулирующие общие вопросы государственного управления и местного самоуправления, в части их финансово – экономических отношений. К ним относятся следующие законодательные акты Кыргыз-

ской Республики:

- Земельный кодекс Кыргызской Республики;
- Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» (ежегодно);
- Закон КР «Об основных положениях казначейства Кыргызской Республики»;
- Закон КР «О микрофинансовых организациях в Кыргызской Республике»;
- Закон КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»;
- Закон КР «О некоммерческих организациях»;
- Закон КР «О хозяйственных товариществах и обществах»;
- Закон КР «О кредитных союзах»;
- Закон КР «О базовых ставках земельного налога за пользование сельскохозяйственными угодьями, приусадебными и дачными земельными участками, землями населенных пунктов и несельскохозяйственного назначения на 2002 год» (ежегодно) и другие.

**Третья группа** – законодательные акты Кыргызской Республики, которые в той или иной степени затрагивают вопросы местного самоуправления. К ним относятся следующие законодательные акты Кыргызской Республики:

- Трудовой кодекс Кыргызской Республики;
- Кодекс КР об административной ответственности»;
- Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц»;
- Закон КР «О внесении дополнения в Закон КР»О государственной пошлине»;
- Закон КР «О приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике»;
- Закон КР «О приватизации жилищного фонда в Республике Кыргызстан» и др.

Развитие законодательной основы местного самоуправления в КР прошло в четыре периода.

**Первый период** – становления и развития законодательной базы местного самоуправления (1991-2001 гг.). В эти годы произошел переход от советской системы управления к новым принципам организации местной власти. В этот период принимаются первые законы о местном самоуправлении.

Первый Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» был принят 19 апреля 1991 года. В последующем данный Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» дополнялся и изменялся.

21 декабря 1999 г. был принят закон «О статусе депутатов местных кенешей». В нем изложены общие положения, нормы регулирующие вопросы деятельности депутата в местном кенеше и его органах, в избирательном округе, организации работы с наказами избирателей, а также основные гарантии депутатской деятельности. Определены нормы, регулирующие вопросы возникновения и сроках полномочий депутата местного кенеша, досрочного прекращения их полномочий, несовместимости статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности, а также взаимоотношений депутата с избирателями.

На сессиях местного кенеша депутаты местных кенешей на основе коллективного и свободного обсуждения рассматривают и решают вопросы, отнесенные к ведению данного местного кенеша. Депутат обязан соблюдать регламент местного кенеша, иные нормативные акты, определяющие порядок деятельности местного кенеша, его органов, присутствовать на пленарных заседаниях местного кенеша, заседаниях постоянной комиссии и других органов, в состав которых он входит. В случае невозможности присутствовать на заседании депутат извещает об этом руководителя соответствующего органа.

Есть нормы, касающиеся отчетов депутата перед избирателями. Депутат местного кенеша периодически, но не менее чем один раз в год, обязан отчитываться о своей работе и работе местного кенеша, в который он избран, перед избирателями и перед коллективами и объединениями граждан, выдвинувшими его кандидатом в депутаты.

Отчет депутата может быть проведен в любое время по требованию коллектива или объединения граждан, выдвинувших его кандидатом в депутаты, а также по требованию собрания избирателей.

Отчет депутата проводится на собраниях избирателей соответствующего избирательного округа, а также на собраниях (конференциях) трудовых коллективов, объединений граждан, выдвинувших его кандидатом в депутаты. О проведении отчета депутат информирует местный кенеш или в установленном порядке его органы.

Необходимо детально рассмотреть и нормы, регулирующие права депутата в местном кенеше и его органах.

Депутат местного кенеша пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях местного кенеша и его органов, в состав которых он входит. Каждый депутат в местном кенеше

и его органах, в состав которых он входит, имеет один голос. Депутат, не входящий в состав какого-либо органа местного кенеша, может принимать участие в его работе с правом совещательного голоса.

Депутат местного кенеша имеет право:

- 1) избирать и быть избранным в органы соответствующего местного кенеша;
- 2) предлагать вопросы для рассмотрения местным кенешем и его органами;
- 3) вносить предложения и замечания по повестке дня заседания местного кенеша и его органов, порядку рассмотрения обсуждаемых вопросов и их существу;
- 4) вносить для рассмотрения проекты решений, других принимаемых местным кенешем или его органами документов, поправки к ним;
- 5) высказывать мнение по персональному составу образуемых местных кенешем органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых местным кенешем;
- 6) ставить вопрос о недоверии органам, образованным местным кенешем, лицам, входящим в их состав, а также лицам, избранным, назначенным или утвержденным местным кенешем;
- 7) принимать участие в дебатах, обращаться с запросами, задавать вопросы докладчикам, содокладчикам, председательствующему на заседании;
- 8) вносить предложения о заслушивании на пленарном заседании местного кенеша отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетных либо подконтрольных местному кенешу, а также по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего местного кенеша, других органов и должностных лиц, действующих на его территории;
- 9) выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки;
- 10) оглашать на заседаниях местного кенеша и его органов в установленном местным кенешем порядке тексты обращений, заявлений, резолюций, петиций граждан или их объединений, если они имеют общественное значение.

Депутат по обсуждаемому на сессии местного кенеша вопросу может передать председательствующему тексты своего неоглашенного выступления, предложений и замечаний для включения в протокол заседания местного кенеша или его органа, в котором он принимает участие.

Предложения и замечания, высказанные депутатами на пленарном заседании местного кенеша и переданные в письменной форме председа-

тельствующему на заседании, рассматриваются местным кенешем либо по его поручению комиссиями местного кенеша или направляются на рассмотрение соответствующим органам и должностным лицам, которые обязаны рассмотреть эти предложения и замечания не позднее чем в месячный срок, если иной срок не установлен местным кенешем, и о результатах рассмотрения сообщить непосредственно депутатам, внесшим предложения и замечания, а также председателю местного кенеша.

На пленарных заседаниях депутаты периодически информируются о ходе выполнения принятых местным кенешем решений, реализации предложений и замечаний, внесенных депутатами, наказов избирателей, а также по другим важным вопросам деятельности местных кенешей и его органов.

Депутаты в местном кенеше могут объединяться в депутатские группы, которые образуются и действуют в соответствии с регламентом местного кенеша.

Порядок реализации указанных прав депутатов определяется настоящим Законом, иными законодательными актами Кыргызской Республики, регулирующими деятельность местного кенеша и их органов, а также регламентом соответствующего местного кенеша (Статья 10.).

Сегодня, в соответствии со Ст. 95, п. 6 новой редакции Конституции КР «Депутат местного кенеша избирается на 4 года» и т.д.

Вместе с тем, начиная с 1994 года, местное самоуправление в основном регулировалось Указами Президента Кыргызской Республики. В этот период было принято более 50 указов и распоряжений Президента Кыргызской Республики, которые изначально вступили в противоречие с базовым законом о местном самоуправлении, и который не был достаточно структурирован и взаимосвязан.

**Второй период** интенсивного развития законодательной базы местного самоуправления (2002–2005 гг.).

В данный период были приняты базовые законы: новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года, № 5, «О муниципальной собственности на имущество» (15 марта 2002 г., № 37), «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (25 сентября 2003 г., № 215), «О муниципальной службе» (21 августа 2004 г., № 165), «О жамаатах (общинах) и их объединениях» (21 февраля 2005 года, № 36) и др. В последующем, в большинство указанных законов неоднократно законодателем были внесены соответствующие изменения и дополнения, в целях дальнейшего их улучшения.

**Третий период** – умеренный период (2006–2009 гг.). В данный период были приняты такие законы как: новая редакция Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 29 мая 2008 года, № 99, новая редакция Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике (2005 г.)», «Об административно-территориальном устройстве» 25 апреля 2008 г., № 65.

**Четвертый относительно оживленный период** развития организационно-правовой основы местного самоуправления (2010-2016 гг.). В данный период были приняты такие законы как: Закон КР «О местном самоуправлении» 15 июня 2011 № 101, Закон «О местной государственной администрации» 14 июля 2011 года, № 96, Закон «О выборах депутатов местных кенешей» 14 июля 2011 года, № 98, Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» 30 мая 2016 г., № 75.

Закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан» от 19 апреля 1991 года предполагал формирование местного самоуправления на основе структуры местной советской власти, сохраняя при этом главенствующую роль местного Совета в системе местного самоуправления, двойное подчинение местных органов управления. Серьезное влияние на становление и развитие организационно-правовых основ в Кыргызстане оказали Законы КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (12 января 2002 года № 5), «О муниципальной собственности на имущество» (15 марта 2002 г., № 37), «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (25 сентября 2003 г., № 215), «О муниципальной службе» (21 августа 2004 г., № 165), «О жамаатах (общинах) и их объединениях» (21 февраля 2005 года, № 36) и др.

Однако невыполненными оказались многие важные законодательные положения, касающиеся налоговых и бюджетных прав местного самоуправления. Например, Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» был принят в 2003 году, однако он заработал только с 2005 года, с момента принятия закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» в 2005 году, с приведением соответствие данного закона с нормами Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

В 2002 году начался новый процесс реформирования системы местного самоуправления, основанной на новой редакции закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Были достигнуты значительные результаты в деле формирования организационно-правовых основ местного самоуправления, который продолжается с переменным успехом до настоящего времени.

Закон КР «О коммунальной собственности на имущество» призван регулировать отношения, связанные с возникновением, осуществлением и прекращением права коммунальной собственности на имущество в Кыргызской Республике, и не распространяется на отношения, связанные с финансово-экономическими основами местного самоуправления, которые регулируются другими законами Кыргызской Республики.

Действие Закона распространяется на коммунальное имущество, находящееся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления. Это народное достояние должно в полной мере начать работать в интересах местных сообществ, каждой семьи, каждого человека. Эффективное использование муниципальной собственности, вовлечение объектов в рыночный оборот – реальный путь развития малого и среднего предпринимательства, укрепления социальной сферы малых городов и сельских районов, пополнения бюджета местных сообществ.

Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215 позволил урегулировать финансовые и экономические отношения органов местного самоуправления айла, поселка и города с государственными органами, другими органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Закон определил порядок и принципы формирования и исполнения местного бюджета и внебюджетного фонда органов местного самоуправления айла, поселка и города, и межбюджетные отношения с вышестоящими территориальными уровнями.

Отныне местный бюджет – это бюджет местного сообщества айла, поселка и города, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления (Ст. 1, п. 3).

К особенностям Закона можно также отнести и то, что местные налоги закреплены за первичным уровнем местного самоуправления, в том числе – земельный налог. Очень важной является норма, заложенная в пункте 2 Статьи 3 о том, что «Доходы местных бюджетов, получаемые из местных налогов и сборов и неналоговых поступлений, не подлежат изъятию в бюджет другого уровня». Нормативы отчислений не подлежат изменению в течение 3 лет. Из местного бюджета выведены местные государственные администрации (областные и районные), отсутствуют понятия «областной» и «районный» бюджеты.

Нормы Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» призваны обеспечить эффективное управление муниципальным имуществом, финансирование органов местного самоуправления в соответствии с наделенными функциями и полномочиями, увеличить

доходную часть бюджета органов МСУ, синхронизировать составление бюджетов (республиканского и местного), с точки зрения доходной и расходной частей, совершенствовать грантовую систему, межбюджетные отношения, обеспечить прозрачность местного бюджета и т.д.

Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78 (в редакции Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 20 июля 2004 года № 93) определил основные принципы формирования и исполнения республиканского бюджета и местных бюджетов Кыргызской Республики.

Вмешательство органов государственной власти в процесс составления, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается, за исключением случаев, связанных с несоблюдением в местных бюджетах нормативов отчислений от общегосударственных налогов и других доходов, а также размеров грантов (Ст. 1).

В разделах Закона рассматриваются:

- состав доходов бюджета Кыргызской Республики;
- система грантов;
- распределение обязанностей по расходам между бюджетами различных уровней;
- организация работы по составлению и исполнению республиканского бюджета;
- организация работы по составлению и исполнению местных бюджетов.

В последующие годы в Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» были внесены соответствующие изменения и дополнения, определяющие уточняющие основные принципы формирования и исполнения республиканского бюджета и местных бюджетов КР, с учетом норм, отраженных в Законе КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления».

Ранее местные государственные администрации и органы местного самоуправления вышестоящего территориального уровня могли вносить соответствующие изменения во взаимные расчеты их бюджетов с бюджетами нижестоящего территориального уровня. В настоящее время эта норма исключена.

Закон КР «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года № 113 определяет правовые основы, принципы организации и деятельности судов аксакалов.

В Статье 1 данного Закона отмечается, что суды аксакалов – это создаваемые на добровольных началах и на основе выборности и самоуправления

ния общественные органы, призванные осуществлять рассмотрение материалов, направляемых им в установленном порядке судом, прокурором, органами внутренних дел и другими государственными органами и их должностными лицами в соответствии с действующим законодательством КР, а также дела о спорах между гражданами в случаях и порядке, установленных настоящим Законом.

Суды аксакалов могут учреждаться по решению собрания граждан, местных кенешей или иного представительного органа местного самоуправления на территории айлов, поселков, городов из аксакалов, иных граждан, пользующихся уважением и авторитетом.

Суды аксакалов не являются юридическими лицами и не подлежат регистрации в органах юстиции. Суды аксакалов имеют печать и штампы со своим наименованием.

Суды аксакалов рассматривают и разрешают:

- направляемые местными судами материалы по гражданским делам в порядке, предусмотренном гражданско-процессуальным законодательством;
- направляемые судами, прокурорами, органами следствия и дознания с санкции прокурора материалы, по которым были прекращены уголовные дела, для применения мер общественного воздействия в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Судами аксакалов также могут быть рассмотрены дела по заявлению самих граждан (с согласия сторон) для разрешения имущественных и семейных споров с целью достижения примирения сторон и иные предусмотренные настоящим Законом дела. Суды аксакалов не вправе рассматривать материалы, по которым уже были вынесены судебные решения, наложены административные взыскания или состоялось решение суда аксакалов, принятое в пределах его компетенции.

Суды аксакалов избираются в составе не менее 5 и не более 9 человек, при этом их число должно быть обязательно нечетным (Ст. 8).

В состав судов аксакалов могут быть избраны совершеннолетние граждане Кыргызской Республики, пользующиеся уважением и авторитетом среди населения айлов, поселков и городов, по деловым и моральным качествам способные выполнять задачи, поставленные перед судами аксакалов.

Кандидаты в члены суда аксакалов выдвигаются гражданами (жителями) и органами местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Законом (Ст. 9).

Суды аксакалов, как правило, создаются в айлах и поселках по принципу: один населенный пункт – один суд аксакалов либо один айыл окмоту – один суд аксакалов (Ст. 10).

В городах суды аксакалов создаются по принципу:

- если количество жителей не превышает 25 тысяч – один суд аксакалов;
- если количество жителей составляет от 25 тысяч до 50 тысяч – два суда аксакалов и так далее.

В городах, где имеются микрорайоны, суды аксакалов создаются независимо от количества жителей по принципу: один микрорайон – один суд аксакалов.

Следует обратить внимание на дела (материалы), рассматриваемые судами аксакалов (Ст. 15).

Так, суды аксакалов вправе рассматривать дела (материалы):

- а) об имущественных и семейных спорах граждан:
  - по взысканию имущественного долга;
  - по истребованию имущества из чужого незаконного владения;
  - по возврату имущества из чужого незаконного владения;
  - по возврату имущества, переданного на хранение;
  - по взысканию арендной платы;
  - по возмещению за причиненный имуществу вред;
  - по разделу общего совместного имущества супругов;
  - по национальным брачным отношениям и традициям, связанным с брачно-семейными отношениями;
- б) о невыполнении родителями и другими членами семьи обязанностей по воспитанию и содержанию детей;
- в) о невыполнении совершеннолетними детьми обязанностей по содержанию нетрудоспособных родителей или лиц, воспитавших и содержавших их в установленном порядке;
- г) об оплате выполненной работы по трудовому соглашению;
- д) споры по поливу между пользователями земельных участков.

Постановление суда аксакалов, которым дело разрешается по существу, выносится в форме решения. Решение суда аксакалов принимается большинством голосов всех членов суда, участвующих в рассмотрении дела. Член суда, не согласный с решением, излагает свое особое мнение, которое прилагается к решению (Ст. 25).

Особого внимания заслуживают меры воздействия, применяемые судами аксакалов (Ст. 28). Суд аксакалов, установив виновность привлеченно-

го к суду, может вынести решение о применении одной из следующих мер воздействия:

- а) вынести предупреждение;
- б) обязать принести публичное извинение потерпевшей стороне;
- в) объявить общественное порицание;
- г) обязать виновную сторону возместить причиненный материальный ущерб;
- д) наложить денежный штраф в размере до трех минимальных заработных плат, установленных законодательством Кыргызской Республики.

По семейным спорам суд принимает решение по существу рассматриваемого спора.

Если суд аксакалов не достиг примирения сторон по имущественным и семейным спорам, он принимает решение по существу рассматриваемого вопроса. О мерах общественного воздействия, примененных к лицам, совершившим административное правонарушение, суд аксакалов обязан сообщить в 10-дневный срок органу (должностному лицу), направившему материал. Суд не вправе выносить решение о наказаниях, унижающих человеческое достоинство.

Указанный перечень мер общественного воздействия является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В случае наложения мер воздействия, не предусмотренных настоящим Законом, такое наказание является незаконным и исполнению не подлежит.

В части отчетности судов аксакалов следует отметить, что суды аксакалов не реже одного раза в год отчитываются о своей деятельности перед общими собраниями граждан, конференциями Советов общественности, сессиями айильных, поселковых, городских кенешей, учредивших их (Ст. 35).

Закон КР «О статусе столицы Кыргызской Республики» от 16 апреля 1994 года № 1492-хii определяет правовые, экономические и социальные условия осуществления городом Бишкек функций столицы КР, органичного сочетания интересов населения города и страны.

В соответствии с Конституцией КР столицей страны является город Бишкек. Город Бишкек – политический, экономический, научный, административный, историко-культурный центр, место расположения высших органов государственной власти республики, посольств, представительств иностранных государств (Ст. 1).

Рассматривая вопросы правового регулирования статуса столицы КР, следует отметить, что статус столицы регламентируется также Конститу-

цией КР, Законом КР «О местном самоуправлении» и другими законодательными актами КР.

Полномочия городского кенеша, его председателя, постоянных и иных комиссий, аппарата, сессии кенеша, а также их деятельность регламентируется действующим законодательством (Ст. 10).

Депутаты городского кенеша, избранные от территорий районов города, осуществляют согласующую роль при решении территориальных вопросов. Выполняют функции представительной власти на территориях районов по вопросам:

- разработки и реализации соответствующих территориальных программ социального, экономического, культурного развития;
- финансового содействия сбалансированности бюджетов;
- организации мероприятий по социальной защите населения территорий.

Порядок осуществления полномочий Бишкекским городским кенешем, вопросы его организации и деятельности закрепляются регламентом, утверждаемым кенешем на сессии (Ст. 16).

Закон КР «О статусе города Ош» 11 июня 2003 года № 97 устанавливает правовые основы статуса города Ош как города республиканского значения, особого исторического, культурного, научно-производственного, административного и политического центра в КР, а также гарантии его дальнейшего финансово-экономического и социального развития на основе местного самоуправления.

В городе Ош расположены южная резиденция Президента КР и отдельные центральные государственные органы КР. Статус города Ош приравнивается к статусу областной административно-территориальной единицы республики, и по делегированным государственным полномочиям органы местного самоуправления города Ош подотчетны центральным государственным органам.

Предусматриваются государственные гарантии финансового, экономического и социального стимулирования развития города Ош. Правовое регулирование статуса города Ош, его функционирование осуществляется на основании Конституции КР настоящего Закона и иных нормативных правовых актов КР (Ст. 2). В Статье 4 отмечается, что жители города Ош в своей совокупности образуют городское местное сообщество и осуществляют местное самоуправление на основе Конституции и законодательства КР.

Самоуправление в городе Ош осуществляется гражданами путем выборов, курултаев, собраний, сходов. Для организации самоуправления на

территории города Ош образуются территориальные советы и квартальные комитеты. Их структура и границы действия, исходя из потребностей эффективного самоуправления и интересов сложившихся территориальных общностей, устанавливаются городским кенешем по предложениям мэрии города Ош.

В Статье 5 отмечается, что городской кенеш является юридическим лицом и вправе самостоятельно решать любые вопросы, отнесенные законодательством к его компетенции.

Городской кенеш:

- утверждает и контролирует программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- утверждает местный бюджет и отчет о его выполнении, а также заслушивает информацию об использовании внебюджетных фондов.

Городской кенеш избирает мэра города Ош. Городской кенеш вправе выразить большинством в две трети голосов от общего числа депутатов недоверие мэру города Ош.

Городской кенеш и его исполнительные органы в пределах своих полномочий, установленных Конституцией КР и законодательством КР, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории. Городской кенеш и мэрия города Ош несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом – за результаты своей деятельности.

Полномочия городского кенеша, его председателя, постоянных и иных комиссий, аппарата, сессии кенеша, а также их деятельность определяются действующим законодательством КР и регламентом. Порядок осуществления полномочий городским кенешем, вопросы его организации и деятельности закрепляются регламентом, утверждаемым городским кенешем на сессии (Ст. 6).

В Статье 8, отмечены полномочия мэра города Ош.

Мэр города Ош:

- организует соблюдение и выполнение Конституции КР и законов КР, актов Президента КР и Правительства КР, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах их полномочий;
- руководит деятельностью мэрии, городских отделов и служб по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности;
- координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, дает согласие на назначение их руководи-

телей, кроме судей, прокуроров, руководителей территориальных подразделений государственного органа национальной безопасности, органа внутренних дел, таможенных органов и органов государственной статистики КР, вправе поставить вопрос об отстранении от должности вышеуказанных должностных лиц в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

- несет непосредственную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;
- представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях КР и за рубежом;
- не позднее трех месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города;
- представляет на утверждение городского кенеша проект городского бюджета, не реже двух раз в год отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании муниципальной собственности и средств внебюджетного фонда, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения;
- не реже одного раза в два года информирует население о результатах своей деятельности на городском курултае;
- вносит предложения в городской кенеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству КР;
- вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе с правом совещательного голоса;
- назначает опекунов и попечителей, контролирует выполнение ими своих обязанностей;
- ходатайствует в установленном законодательством порядке перед Президентом КР о награждении государственными наградами;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами КР.

Порядок осуществления полномочий городским кенешем, вопросы его организации и деятельности закрепляются регламентом, утверждаемым городским кенешем на сессии (Ст. 6).

Закон КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года № 36 определяет порядок, принципы формирования и деятельности жамаатов (общины) и их объединений, создаваемых в селах, поселках, городах, а также регулирует их отношения с органами государствен-

ной власти и МСУ, юридическими и физическими лицами и направлен на создание правовых и организационных основ для осуществления социальной мобилизации в КР, предоставление государственных гарантий жаматам (общинам) и их объединениям на самоуправление.

В Статье 1 Закона дано определение понятию «жамат». Так, жамат (община) – это форма организации местного самоуправления, представляющая собой добровольное объединение членов местных сообществ, проживающих на территории одной улицы, квартала или другого территориального образования села или города для совместного решения дел местного значения и под свою ответственность.

В отличие от других общественных организаций, некоммерческих организаций, микрофинансовых организаций, кредитных союзов, хозяйственных товариществ и обществ жаматы создаются по территориальному признаку.

Объединение жаматов (общин) – добровольное образование, создаваемое жаматами (общинами) в форме ассоциации (союза), в целях координации своей деятельности, защиты и представления общих интересов, осуществления совместных проектов и решения общих задач и проблем.

Отмечено, что собственность жамата (общины) – это собственность жамата (общины) (в денежном и натуральном выражении), находящаяся во владении, пользовании и распоряжении жамата (общины), служащая источником получения доходов и удовлетворения социально-экономических и духовных потребностей членов жамата (общины) и местного общества;

Установлено, что домохозяйство – это группа из двух человек и более, совместно проживающих в жилищной единице и обеспечивающих себя всем необходимым для жизни посредством ведения общего хозяйства, полностью или частично объединяя и расходуя свои средства.

В Законе дано понятие местному фонду развития, который трактуется как общественный фонд, образованный жаматами (общинами) и сформированный за счет вкладов жаматов (общин) и их объединений, спонсоров, организаций и международных доноров на добровольных началах. В отличие от жаматов, которые проходят регистрацию в местных кенешах, местные фонды развития регистрируются в органах юстиции.

Следует также детальнее рассмотреть нормы регулирующие деятельность ассоциаций (союзов) жаматов (общин), отмеченные в Статье 18 Раздела III. «Объединения жаматов (общин)»

Так подчеркивается, что жаматы (общины) в целях координации деятельности, защиты и представления интересов, осуществления совмест-

ных проектов и решения иных задач и проблем могут добровольно объединяться в ассоциацию (союз).

Ассоциация (союз) жаматов (общин) является некоммерческой организацией. Ассоциация (союз) приобретает статус юридического лица с момента регистрации в местных кенешах. Члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и порядке, предусмотренных учредительными документами ассоциации (союза).

Порядок образования и деятельности ассоциации (союза) жаматов (общин), членства и выхода из нее регламентируется ее уставом, принятым в соответствии с настоящим Законом.

Ассоциация (союз) жаматов (общин) может использовать средства международных донорских организаций, банков и финансово-кредитных учреждений, бюджетные средства, а также добровольные взносы и пожертвования юридических и физических лиц.

Ассоциации (союзу) жаматов (общин) с согласия простого большинства членов жамата (общины) могут передаваться полномочия жаматов (общин) по вопросам, относящимся к их компетенции в соответствии с их уставами.

Устав ассоциации (союза) должен содержать:

- полное и сокращенное название ассоциации (союза);
- положения о правах и обязанностях членов ассоциации (союза);
- порядок и условия приема и выхода (исключения) членов из ассоциации (союза);
- установление минимального размера вступительного и членского взносов в ассоциацию (союз), порядок и условия их внесения;
- положение о полномочиях и функциях председателя ассоциации (союза);
- порядок принятия решений органами управления ассоциации (союза);
- регламент деятельности ассоциации (союза);
- порядок избрания и освобождения председателя ассоциации (союза);
- порядок формирования средств ассоциации (союза) и их использования;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав ассоциации (союза);
- порядок учета, аудита деятельности ассоциации (союза);
- условия прекращения деятельности (реорганизации и ликвидации) ассоциации (союза);
- другие положения, связанные с особенностями деятельности ассоциации (союза), не противоречащие законодательству КР.

В Статье 19 содержатся нормы касающиеся образования и деятельности местных фондов развития.

Так жамааты (общины), объединенные для решения социально-экономических задач, повышения благосостояния членов местного сообщества, учреждают на добровольной основе некоммерческую организацию – местный фонд развития, являющийся юридическим лицом.

Порядок образования и ликвидации местного фонда развития, условия образования его средств и их выдачи регламентируются уставом местного фонда развития, который регистрируется в органах юстиции.

На общем собрании учредителей в соответствии с уставом местного фонда развития избирается правление фонда.

В качестве вкладов в местный фонд развития могут использоваться добровольные взносы жамаатов (общин), вклады физических и юридических лиц, спонсорские средства международных доноров, неправительственных и иных организаций.

Выдача средств из местного фонда развития производится правлением местного фонда развития в порядке установленной очередности на условиях открытости и гласности.

Любое внешнее вмешательство в деятельность местного фонда развития, влекущее за собой изменение его юридического статуса, целей и характера деятельности, недопустимо, кроме случаев, оговоренных уставом и предусмотренных законодательством КР.

Жамаат (община) является некоммерческой организацией. Жамаат (община) получает статус юридического лица с момента его регистрации в айильном, поселковом, городском кенеше на основе заявлений его членов, протокола общего собрания и устава. Жамаат (община) владеет, пользуется и распоряжается принадлежащими ему финансовыми средствами, движимым и недвижимым имуществом в соответствии с уставом жамаата (общины), не противоречащим указанному Закону и законодательству КР. Жамаат (община) вправе приобретать, сдавать в аренду, использовать, переуступать, закладывать, реализовывать имущество, находящееся в его собственности, оказывать консультационные и информационные услуги, организовывать и проводить учебные семинары и практические занятия, связанные с деятельностью жамаата (общины), а также осуществлять иные полномочия, которые необходимы для эффективного осуществления своих целей и задач.

Основным правовым документом жамаата (общины) является его устав. Устав жамаата (общины) должен содержать: полное и сокращенное название жамаата (общины); положения о правах и обязанностях членов

жамаата (общины); порядок и условия приема и выхода (исключения) членов из жамаата (общины); установленный минимальный размер вступительного и членского взносов в жамаат (общину), порядок и условия их внесения; положение о полномочиях и функциях председателя жамаата (общины); порядок принятия решений органами управления жамаата (общины); регламент деятельности жамаата (общины); порядок избрания и освобождения председателя жамаата (общины); порядок формирования средств жамаата (общины) и их использования; порядок внесения изменений и дополнений в устав жамаата (общины); порядок учета, аудита деятельности жамаата (общины); условия прекращения деятельности (реорганизации и ликвидации) жамаата (общины); другие положения, связанные с особенностями деятельности жамаата (общины), не противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

Устав жамаата (общины) принимается на общем собрании большинством голосов учредителей, присутствующих на собрании.

Законом установлено, что членом жамаата (общины) может быть лицо, постоянно проживающее на соответствующей территории местного сообщества, уплачивающее членские взносы, связанное с жамаатом (общиной) взаимными интересами, представляющее интересы одного домохозяйства, в соответствии с уставом жамаата (общины). Членство в жамаате (общине) и выход из него, в соответствии с уставом жамаата (общины), является добровольным.

В Законе изложены функции жамаата (общины), права и ответственность жамаата (общины) – компетенция общего собрания жамаата (общины) – финансово-экономическая основа и собственность жамаата (общины) – а также нормы, регулирующие вопросы образования и деятельности ассоциаций (союзов) жамаатов (общин) и местных фондов развития.

В Законе КР «О жамаатах (общинах) и их объединениях» установлено, что регистрация жамаатов осуществляется в местных кенешах.

Вместе с тем, еще существуют такие проблемы как неполнота законодательной базы, внутренняя несогласованность, несоответствия, наличие прямого противоречия в законодательных и других нормативных правовых актах, регулирующих вопросы МСУ.

Поэтому в настоящее время, нормативные правовые акты органов государственного и муниципального управления приводятся в соответствие с действующей Конституцией КР. Законами КР «О местном самоуправлении» «О местной государственной администрации», «О коммунальной собственности на имущество», «О финансово-экономических основах местного самоуправления», «О основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики», «О жамаатах (общинах) и их объединениях».

Принятые законодательные и иные нормативные правовые акты не исчерпывают и не обеспечивают необходимое правовое поле организации и деятельности органов МСУ.

Важнейшими формами непосредственного участия членов местных сообществ в решении дел местного значения, являются обсуждение всех важных вопросов общественной и государственной жизни и реализации принятых решений путем курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии ... (Ст. 6 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»). «Курултай – собрание представителей местных сообществ с целью обсуждения вопросов, представляющих общий интерес» (Ст. 2 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»). Для принятия решений по важнейшим делам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай ... (Ст. 52 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»). Однако, «Решения курултая носят рекомендательный характер, для соответствующего местного кенеша» (Ст. 53 Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации»).

Для развития МСУ важное значение имели и Указы Президента КР. Например, 17 декабря 2002 года указом Президента КР была утверждена «Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года».

Следует отметить, что Правительство КР несет высокие обязательства по реализации норм Конституции, законов и других нормативных правовых актов, в том числе по продвижению процесса децентрализации и развития МСУ, и принимало ряд мер по поддержке Жогорку Кенеше органов МСУ.

Среди нормативных правовых актов Правительства КР, регулирующих вопросы МСУ, важное значение имели следующие постановления Правительства КР, распоряжения Премьер-министра КР и другие документы.

Постановление Правительства КР от 12 сентября 2000 года № 563 «О делегировании отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления». В нем было отмечено, что в целях дальнейшего укрепления правовых полномочий МСУ и представления им возможности более эффективной и квалифицированной работы на местном уровне, в соответствии со статьей 94 Конституции КР, Правительство КР делегировало органам МСУ следующие полномочия:

- 1) по линии Министерства внутренних дел КР:
  - создание при органах МСУ специализированных общественных формирований;

- обеспечение охраны правопорядка на улицах, площадях, спортивных сооружениях, транспортных магистралях, парках, кинотеатрах, курортно-оздоровительных учреждениях и других общественных местах областных и районных городов и населенных пунктов;
  - организацию муниципальных пожарных команд и добровольных пожарных формирований с выездной техникой;
- 2) по линии Министерства здравоохранения КР:
    - участие в осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора;
    - координацию мероприятий по санитарной охране территории от распространения карантинных и других инфекций;
  - 3) по линии Министерства сельского, водного хозяйства КР:
    - стимулирование развития сети частных технических сервисных служб, оптовых и розничных рынков, фирменных магазинов и торговых пунктов по торговле материально-техническими ресурсами для сельских товаропроизводителей, машинно-технических станций с различными формами собственности;
    - содействие заинтересованным министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам в организации и ведении контроля и учета использования вод, взимания платы за услуги по подаче воды из внутрихозяйственных оросительных систем.
  - 4) по линии Министерства финансов КР:
    - согласовывать назначение и увольнение главных и ведущих специалистов местных финансовых учреждений;
  - 5) по линии Министерства экологии и чрезвычайных ситуаций КР:
    - координацию мероприятий по обеспечению населения защитными сооружениями, средствами индивидуальной защиты;
    - подготовку предложений по схемам развития и размещения производительных сил, проектов планировки и застройки территорий с учетом факторов, направленных на защиту населения и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций;
    - оказание материальной и финансовой помощи семьям, физическим лицам, организациям, независимо от формы собственности, пострадавшим от стихийных бедствий;
    - формирование и привлечение территориальных общественных отрядов спасателей, организаций и граждан, имеющих соответствующий опыт и аттестованных в установленном порядке, к проведению аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных работ и мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
    - разработку и выполнение региональных экологических программ

и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию;

6) по линии Министерства внешней торговли и промышленности Кыргызской Республики:

- осуществление полномочий собственника (владения, пользования и управления) на переданные (в соответствии с долей) органам местного самоуправления объекты и имущество;

7) по линии Государственного агентства по регистрации прав на недвижимое имущество при Правительстве Кыргызской Республики:

- совместное проведение с местными органами госрегистра технической инвентаризации и оценки зданий, строений и сооружений;
- организацию рассмотрения споров по правам на недвижимое имущество, в т.ч. на земельные участки;
- организацию разъяснительной и информационной работы по регистрации прав на недвижимое имущество;
- организацию совместно с другими заинтересованными сторонами аукционов, инвестиционных и коммерческих конкурсов по купле-продаже недвижимости, а также на право ее аренды;
- подготовку предложений по предоставлению и отводу земельных участков в собственность и в пользование с ограничениями, установленными Земельным кодексом Кыргызской Республики;
- межевание земель с установлением (восстановлением) и закреплением (обозначением) в натуре (на местности) межевых знаков, включая границы административно-территориальных и территориальных единиц;
- организацию процесса ознакомления общественности с результатами системного обследования прав на недвижимое имущество;
- подготовку проектов правоустанавливающих и правоудостоверяющих документов для узаконения прав на недвижимое имущество и предварительную их регистрацию;

8) по линии Государственной лесной службы КР:

- внедрение общинного ведения лесного хозяйства;
- проведение совместно с туристическими организациями, ориентированными на создание условий отдыха и туризма на территории местного сообщества на контрактной основе мероприятий по организации туристических маршрутов в лесных массивах и охотничьих хозяйствах (в редакции постановления Правительства КР от 8 мая 2001 года № 217; от 15 мая 2001 года № 233; от 3 августа 2002 года № 523).

Но, главное, Министерству финансов КР было поручено определить порядок расчета и передачи из республиканского бюджета органам МСУ финансовых средств, необходимых для осуществления ими функций, делегированных отдельных государственных полномочий. Это соответствует, как уже ранее отмечалось, в статье 94 Конституции КР.

Ранее постановлением Правительства КР от 29 ноября 1999 года № 650 была утверждена инструкции о порядке совершенствования нотариальных действий должностными лицами исполнительно распорядительных органов МСУ.

Постановление Правительства КР от 30 октября 2001 года № 672 «О мерах по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике». В нем Правительство КР утвердило структуру и штатную численность городской управы (городов районного, за исключением городов, имеющих статус областного центра).

Помимо этого, утверждены Положение и структура финансово-экономического отдела городской управы (городов районного значения) и айыл окмоту (сельской, поселковой управы). Знаменательным событием явилось то, что появились финансово-экономические отделы как структурные подразделения городской управы и айыл окмоту.

В Положении изложены основные задачи и функции, права и обязанности, вопросы организации финансово-экономического отдела. В соответствии с утвержденной постановлением Правительства КР структуры, в финансово-экономический отдел входят: начальник отдела – главный бухгалтер, заместитель начальника отдела – ведущий специалист по расходам, специалист первой категории по экономике и статистике, специалист первой категории по расходам (расчетный бухгалтер – кассир), заведующий сектором по доходам – старший налоговый инспектор, налоговый инспектор и в городе – согласно утвержденной структуре и штатной численности городской управы (по численности населения) – 2, в поселке и айыл окмоту согласно утвержденной структуре и штатной численности поселковой управы и айыл окмоту (сельской управы).

Постановление Правительства КР от 2 августа 2001 года № 406 «О типовой структуре и штатной численности аппаратов мэрий городов областного подчинения».

В нем Правительство КР утвердило структуру и штатную численность аппаратов мэрий следующих городов областного подчинения: Джалал-Абад, Галас, Балыкчы, Сулюкта, Кара-Куль, Кызыл-Кия, Майлуу-Суу и Таш-Кумур. Всего на все города было утверждено 143 штатные единицы: мэры, заместители, руководители аппаратов, заведующие секторами, глав-

ные бухгалтеры, системные администраторы, главные и ведущие специалисты, специалисты I категории, секретари руководителей, секретари машинистки, заведующие хозяйством.

Постановление Правительства КР от 6 марта 2003 года № 10/ «Об установлении дня местных сообществ Кыргызской Республики» установило последнее воскресенье октября ежегодно отмечаемым Днем местных сообществ Кыргызской Республики.

Постановление Правительства КР от 23 февраля 2004 года № 91 «Об утверждении типовых должностных инструкций работников органов местного самоуправления айылов и поселков Кыргызской Республики». В целях четкого распределения функциональных обязанностей, улучшения качества работы, а также повышения ответственности работников органов МСУ, данным постановлением утверждаются Типовые должностные инструкции работников органов МСУ айылов и поселков:

- главы местного самоуправления айыла, поселка;
- заместителя главы местного самоуправления айыла, поселка по местному кенешу (заместителя председателя айыльного (поселкового) кенеша);
- заместителя главы местного самоуправления айыла, поселка;
- ответственного секретаря айыла окмоту;
- ведущего специалиста айыла окмоту по социальной защите;
- специалиста первой категории по земельным, жилищным вопросам и муниципальной собственности;
- инспектора по вопросам животноводства и ветеринарного обслуживания;
- начальника финансово-экономического отдела – главного бухгалтера;
- заместителя начальника отдела – ведущего специалиста по расходам;
- специалиста первой категории по экономике и статистике
- специалиста первой категории по расходам – расчетного бухгалтера-кассира;
- заведующего сектором по доходам – старшего налогового инспектора;
- налогового инспектора;
- инспектора военно-учетного стола;
- специалиста по ведению паспортного учета;
- айыла башчысы (староста айыла);
- секретаря-делопроизводителя айыла окмоту.

На основе этих типовых должностных инструкций органам МСУ рекомендовано разработать и утвердить решением местного кенеша должностные инструкции работников органов МСУ.

### *Краткие выводы:*

1. Местное самоуправление является неперенным атрибутом любого современного демократического государства. В системе управления государством оно наиболее приближено к народу. С обретением КР суверенитета МСУ стало неотъемлемой частью управления страной, предметом пристального внимания со стороны государства, гражданского общества и членов местного сообщества.
2. МСУ в КР закреплено в Конституции КР, ей посвящен раздел 8, помимо этого в Конституции КР около 20 статей, регламентируют вопросы МСУ.
3. В становления и развития МСУ в Кыргызстане можно выделить 4 исторических этапа. Особенно оно активно развивалось в период с 1991 по 2005 гг., затем некоторый спад в 2006-2010 гг., и заметное развитие в 2010-2016 гг.
4. В данный период политику развития МСУ в КР представляют Национальная стратегия устойчивого развития КР на период 2013–2017 годы Программа развития местного самоуправления КР на период 2014–2017 года.
5. Сегодня законодательными актами КР созданы соответствующие правовые основы развития МСУ, а также регулирования их взаимоотношений с органами государственной власти.
6. Кыргызстан находится в начале пути демократического строительства и развития, что обязывает население участвовать в управлении страной, а для этого, членам местного сообщества необходимо научиться управлять той территорией, на которой они проживают.

### Новые термины и понятия:

- *Айыл башчысы*
- *Вопросы местного значения*
- *Выборное должностное лицо местного самоуправления*
- *Жааматы*
- *Глава айыл окмоту*
- *Глава местной государственной администрации*
- *Город, айылный аймак*
- *Исполнительный орган местного самоуправления*
- *Местная государственная администрация*
- *Местное сообщество*
- *Мэр*
- *Мэрия*
- *Курултай*
- *Органы местного самоуправления*
- *Представительный орган местного самоуправления*
- *Член местного сообщества*

### Контрольные вопросы и учебные задания:

1. Объясните понятие местного самоуправления и его цель.
2. Найдите в действующей Конституции КР нормы, положения и статьи посвященные МСУ.
3. Составьте соответствующую таблицу и сравните, какие изменения по отношению к МСУ произошли в новой Конституции КР по сравнению с предыдущей Конституцией. Объясните причины этих изменений.
4. Кому в КР предоставлено право осуществлять местное самоуправление?
5. Сколько этапов развития прошло местное самоуправление в КР?
6. Какие международные организации оказали методическую и техническую помощь Кыргызстану в развитии местного самоуправления?
7. Назовите базовые законы о местном самоуправлении.
8. Перечислите ключевые Указы Президента КР, принятые по вопросам МСУ.
9. Назовите нормативные и правовые акты по развитию МСУ КР принятые в последние годы.

### Литература:

1. Конституция КР – Бишкек. 2010 г.
2. Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013–2017 годы. Постановление Правительства КР от 18 декабря

2013 года № 678

3. «Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек. 2007. – 187 с.
4. Кошоев Т.К., Рахимбаев Э.Н. «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». ОсОО «Салам». – Бишкек. – 2003. – 321 с.
5. Кошоев Т.К., Рахимбаев Э.Н., Алымкулова С.А. «Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике» ОсОО «Салам». – Бишкек. – 2005. – 978 с.
6. Нарусбаева У. Управление муниципальной собственностью в Кыргызстане: прогресс, вызовы и новые подходы. Журнал «Муниципалитет» № 11, 2016 г.
7. Омуралиев Г.Э. История формирования и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Б. 2006
8. Омуралиев Г.Э. Постатейный комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». – Бишкек. – 2009. – С. 5.
9. Рахимбаев Э.Н. Конституционно – правовые основы демократии в Кыргызской Республике. Монография / Э.Н. Рахимбаев. – Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2015. – 314 с.
10. Рахимбаев Э.Н. Концептуальные основы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации системы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] // Материалы 1 международного Иссык-Кульского юридического форума. – 2013. – Бишкек, ИД «Салам». – С. 45–48.
11. Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: Здесь и сейчас! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. Бишкек. – 2015. – 161 с.
12. Шадыбеков К.Б. Управление муниципальной собственностью в Кыргызской Республике / К.Б. Шадыбеков, А.А. Исраилов. – Бишкек, 2011
13. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. 2011. – С. 61.

## ГЛАВА 5. Организация и деятельность органов местного самоуправления

### Содержание главы:

1. Система органов местного самоуправления
2. Должностные лица органов местного самоуправления
3. Участие населения в местном самоуправлении

Краткие выводы

Новые термины и понятия

Контрольные вопросы и учебные задания

Литература

### 1. Система органов местного самоуправления

Организацию МСУ в КР. определяет Закон КР «О местном самоуправлении» принятый в 2011 г. в соответствии с Конституцией 2010 года. Данный закон закрепил организационные и правовые основы органов МСУ, установил их компетенцию и принципы взаимоотношений с органами государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на самоуправление.

В частности, Закон подтвердил, что МСУ в КР осуществляется на принципах:

- 1) разграничения функций и полномочий органов государственной власти и МСУ;
- 2) открытости и ответственности органов МСУ перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества;
- 3) законности и социальной справедливости;
- 4) самообеспечения, саморегулирования и самофинансирования;
- 5) волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултай;
- 6) защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- 7) гласности и учета общественного мнения;
- 8) коллегиальности, свободного обсуждения при решении соответствующих вопросов;

9) независимости местных кенешей в решении вопросов своей компетенции.

Местное сообщество составляют граждане, постоянно проживающие на территории административно-территориальной единицы, объединенные интересами под свою ответственность решать **вопросы местного значения** самостоятельно через представительные и исполнительные органы МСУ. Местное самоуправление осуществляется в форме представительного и непосредственного участия местного сообщества в МСУ.

Представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенешы. В предусмотренных уставом местного сообщества случаях представительное участие местного сообщества города или айылного аймака осуществляется также через главу исполнительного органа МСУ. Непосредственное участие местного сообщества в реализации МСУ осуществляется в следующих формах:

- 1) обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества;
- 2) выборов депутатов местных кенешей;
- 3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

МСУ как самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения осуществляется местными сообществами.

Для самоорганизации граждан по месту их жительства на части территории айылного аймака, города для самостоятельного решения и осуществления ими под свою ответственность собственных инициатив по вопросам местного значения может осуществляться **территориальное общественное самоуправление**. Оно может быть в различной форме – советов и комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, домовых, уличных, квартальных комитетов, жамаатов (общин) и других формах.

Границы территории общественного самоуправления устанавливаются соответствующими местными кенешами с учетом предложений жителей. Различные формы территориального общественного самоуправления приобретают свой статус с момента их учетной регистрации в местном кенеше.

Основным правовым актом, регулирующим деятельность органов МСУ и местного сообщества является **Устав** города, айылного аймака. Он

определяет порядок взаимоотношений местного кенеша и исполнительного органа и другие вопросы деятельности МСУ, не урегулированные Законом КР «О местном самоуправлении».

К ведению органов МСУ относятся следующие вопросы местного значения:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством КР;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

23) осуществление полномочий в сфере недропользования, отнесенных к ведению органов местного самоуправления законодательством КР о недропользовании.

Перечисленный список не является исчерпывающими и не ограничивают местные сообщества и их органы в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством. Органы МСУ по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории.

Согласно ст. 113 Конституции КР: Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия МСУ. Органам МСУ могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам МСУ на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы МСУ подотчетны государственным органам.

**К основным делегированным государственным полномочиям относятся:**

- 1) разработка и выполнение программ занятости и миграции населения;
- 2) выявление малоимущих семей в целях организации им адресной социальной защиты;
- 3) учетная регистрация граждан, осуществление контроля за выполнением правил паспортного режима, проведение в установленном порядке прописки и выписки граждан, составление списков избирателей;
- 4) регистрация актов гражданского состояния в соответствии с законодательством;
- 5) обеспечение зданиями и иными объектами для предоставления услуг школьного, дошкольного и профессионального образования и здравоохранения;
- 6) совершение нотариальных действий в соответствии с законодательством КР;
- 7) выдача гражданам документов, удостоверяющих личность, семейное, имущественное положение, и иных документов, предусмотренных законодательством;
- 8) ведение первичного учета военнообязанных и призывников, принятие их на воинский учет и снятие с учета, содействие в организации призыва на воинскую службу;
- 9) распределение и использование земель Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий;

10) обобщение материалов по перспективному развитию сельскохозяйственного производства, составление экономических прогнозов по производству сельскохозяйственной продукции;

11) содействие в организации проведения ветеринарно-санитарных, противозoonотических мероприятий и селекционно-племенной работы в животноводстве;

12) обеспечение надлежащих мер по борьбе с потравками посевов сельскохозяйственных культур, охране выращенного урожая, лесозащитных полос и лесных массивов;

13) сбор налогов, пошлин и страховых взносов;

14) разработка и осуществление мероприятий по охране окружающей среды;

15) обеспечение защиты прав потребителей;

16) организация теплоснабжения на соответствующей территории;

17) первичное определение степени нуждаемости семей в ежемесячном пособии малообеспеченным семьям, имеющим детей, в сельской местности в порядке, установленном Правительством КР;

17-1) осуществление мероприятий по укреплению межэтнических отношений, а также по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов;

18) иные полномочия, установленные законом.

Делегирование государственных полномочий осуществляется на основании закона или договора между органами государственной власти и МСУ с одновременным установлением порядка государственного обеспечения условий реализации передаваемых полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами. По делегированным полномочиям органы МСУ подотчетны государственным органам.

Органы МСУ в свою очередь вправе передать исполнение отдельных вопросов местного значения юридическим и физическим лицам с одновременным определением и передачей средств или источников финансирования исполнения передаваемых вопросов местного значения. Решение о передаче исполнения отдельных вопросов местного значения принимается исполнительным органом с согласия представительного органа МСУ.

**Систему органов местного самоуправления образуют:**

1) местные кенешы – представительные органы местного самоуправления;

2) айыл окмоту, мэрии городов – исполнительные органы местного самоуправления;

3) Исполнительные органы местного самоуправления и их должностные лица в своей деятельности подотчетен местным кенешам.

Депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом.

Главы исполнительных органов местного самоуправления избираются в порядке, установленном законом.

Согласно ст. 113 Конституции КР местные кенешы:

1) утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение;

2) утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения;

3) вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним.

4) решают иные вопросы местного значения;

В соответствии законом о местном самоуправлении в КР – местный кенеш правомочен рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий следующие вопросы:

1) установление порядка управления вопросами местного значения;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;

3) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;

4) введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством КР;

5) становление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности;

6) заслушивание отчета о деятельности соответствующего исполнительного органа местного самоуправления;

7) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством;

8) утверждение устава местного сообщества;

9) выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;

10) избрание председателя и его заместителя, освобождение их от

должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству КР;

- 11) принятие регламента местного кенеша;
- 12) контроль за исполнением своих решений;
- 13) утверждение структуры и штатной численности исполнительного органа МСУ на основе типовых нормативов, определяемых Правительством;
- 14) утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжения, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых отходов в соответствии с законодательством;
- 15) установление ограничений по времени и месту продажи алкогольных напитков и табачных изделий вплоть до запрета, правил проведения ритуальных мероприятий;
- 16) установление порядка содержания ирригационных сетей, домовых и придомовых участков;
- 17) решение других вопросов в соответствии с уставом местного сообщества и законодательством.

Компетенция городского и айылного кенешей:

1. Городские и айылные кенешы правомочны рассматривать вопросы и принимать по ним решения в пределах полномочий, установленных законодательством КР.

2. На сессии городского, айылного кенеша решаются следующие вопросы:

- 1) установление порядка управления вопросами местного значения;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также заслушивание информации о ходе исполнения бюджета и использовании внебюджетных фондов;
- 3) утверждение и контроль за выполнением программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 4) введение местных налогов, сборов и льгот по ним, а также установление ставок по ним в случаях, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики;
- 5) установление порядка пользования и распоряжения муниципальной собственностью местного сообщества, в том числе путем утверждения программы приватизации объектов муниципальной собственности, осуществление контроля за использованием муниципальной собственности;
- 6) заслушивание отчета о деятельности соответствующего исполнительного органа местного самоуправления;

7) досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, установленных законодательством, за исключением случая выхода из фракции;

- 8) утверждение устава местного сообщества;
- 9) выработка предложений по административно-территориальному устройству с целью их внесения в соответствующие органы государственной власти;
- 10) избрание председателя кенеша и его заместителя, освобождение их от должности, отмена решений председателя кенеша, противоречащих законодательству КР;
- 11) принятие регламента кенеша;
- 12) контроль за исполнением своих решений;
- 13) утверждение структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления на основе типовых нормативов, определяемых Правительством;
- 14) утверждение тарифов за использование холодной воды, канализации, теплоснабжение, а также за сбор, вывоз и уничтожение твердых отходов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- 15) установление ограничений по времени и месту продажи алкогольных напитков и табачных изделий вплоть до запрета, правил проведения ритуальных мероприятий;
- 16) установление порядка содержания ирригационных сетей, домовых и придомовых участков;
- 17) решение других вопросов в соответствии с уставом местного сообщества и законодательством КР.

3. На сессиях кенешей городов дополнительно решаются следующие вопросы:

- 1) избрание мэра города;
- 2) выражение недоверия мэру города в порядке, согласно Закону;
- 3) установление дифференцированных ставок налога на городские земли в пределах базовых ставок налога на городские земли, утвержденных законодательством;
- 4) дача согласия на назначение вице-мэров города, руководителей подразделений и служб, обеспечивающих жизнедеятельность города, за исключением аппарата мэрии;
- 5) принятие решений двумя третями голосов от общего числа депутатов о выражении недоверия руководителям подразделений и служб, обеспечивающих жизнедеятельность города, что влечет отстранение их от занимаемых должностей.

4. На сессиях айылных кенешей дополнительно решаются следующие вопросы:

- 1) избрание главы айыл окмоту;
- 2) выражение недоверия главе айыл окмоту в порядке, согласно Закону;
- 3) установление дифференцированных ставок налога за пользование сельскохозяйственными угодьями с учетом баллов бонитета почв в пределах общей суммы земельного налога, установленного для айылного аймака, рассчитанного на базе утвержденной законодательством базовой ставки для соответствующего района;
- 4) определение порядка сдачи в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, сенокосов.
- 5) использование невестребованных и неиспользованных пастбищ.

Работу айыльного кенеша организует ее председатель, избираемый из числа депутатов на ее первой сессии. Все депутаты распределяются и входят в состав одной из постоянных комиссий. Структура айыльного кенеша приведена на рисунке 1.

Рисунок 6. Структура айыльного кенеша



Местные кенешы работают сессионно. Решения местного кенеша, принимаются большинством голосов от общего числа избранных депутатов, за исключением случаев, когда законодательством предусмотрен иной порядок. Решения местного кенеша издаются в форме постановлений и подписываются председателем кенеша.

Важно, что решения местных кенешей, принятые ими в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории, территориальными органами

государственной власти, а также предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности в пределах полномочий, установленных законодательством.

Ответственность представительных органов МСУ КР делится на *коллективную* и *персональную* ответственность.

При этом коллективная ответственность заключается в том, что местный кенеш в предусмотренных законодательством случаях может быть досрочно распущен. Персональная ответственность выражается в досрочном прекращении полномочий депутатов местных кенешей.

Таким образом, представительные органы МСУ несут коллективную (коллективную) ответственность, а их должностные лица – персональную.

Согласно действующему законодательству ответственность местных кенешей как коллегиального органа заключается в том, что он может быть распущен в установленных законом случаях. В законе «О местном самоуправлении» содержится перечень оснований, при наличии которых местный кенеш подлежит роспуску.

Говоря о персональной ответственности депутатов местных кенешей, который основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность депутатов местных кенешей, является Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей»<sup>33</sup>.

Персональная ответственность депутатов местных кенешей, связана с прекращением депутатского статуса. В этой связи, Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» содержит перечень условий, при наличии которых полномочия депутата местного кенеша прекращаются. Вместе с тем к основанию ответственности депутатов местных кенешей перед населением относится систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша в течение одного года, а также неисполнение решений и поручений местного кенеша.

За систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша в течение одного года, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша депутаты местного кенеша большинством голосов от их общего числа вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша. Законодателем введено такое основание прекращения депутатских полномочий в силу того, что от поведения депутата и его добросовестного исполнения своей работы напрямую зависят не только наличие кворума, а значит, и правомочность заседания, но и воз-

<sup>33</sup> О статусе депутатов местных кенешей: Закон Кыргызской Республики от 13 января 2000 г. N 3 // Газета Эркинтоо. 2000. 21 января № 7-8.

можность принятия решений, судьба тех или иных актов, кадровых перестановок, способных оказать положительное воздействие на развитие местного самоуправления.

**Исполнительным органом МСУ** в городе является мэрия во главе с мэром. В состав мэрии города могут входить структурные и территориальные подразделения<sup>34</sup>. В состав мэрии города могут входить структурные и территориальные подразделения.

Компетенция мэрии города:

1) организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг;

2) разрабатывает проект бюджета города и исполняет его после утверждения городским кенешем;

3) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем;

3-1) осуществляет на постоянной основе мониторинг и оценку эффективности и результативности принятых городским кенешем программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения и публикуют в средствах массовой информации и на официальном сайте отчеты об их исполнении;

4) привлекает инвестиции и гранты для развития города;

5) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

6) разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем;

7) участвует в приватизации предприятий и приеме на баланс по согласованию с соответствующими органами объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения, а также необходимого для их функционирования оборудования;

8) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству города;

9) разрабатывает и реализует генеральный план застройки города, осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства в соответствии с законодательством КР;

10) осуществляет мобилизационные и организационно-практические

<sup>34</sup> Закон КР «О местном самоуправлении» от 15.07.2011 г.

меры по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

10-1) осуществляет поиск, инициирование проектов государственно-частного партнерства и заключает соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с Законом КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике»;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством КР.

**Требования к мэру города.** Мэром города может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе не менее 3 лет, либо стаж работы в государственных учреждениях образования, здравоохранения или на руководящих должностях в организациях, учреждениях и хозяйствующих субъектах частной формы собственности не менее 5 лет.

Порядок избрания, вступления в должность и освобождения от должности мэра города.

1. Мэры городов избираются городским кенешем на срок его созыва. Выборы мэров городов Бишкек и Ош определяются отдельным законом.

Со дня окончания срока созыва либо досрочного роспуска городского кенеша мэр города считается исполняющим обязанности мэра до дня вступления в должность вновь избранного мэра города.

2. Право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеет фракция городского кенеша, коалиция фракций городского кенеша и Премьер-министр.

3. Выборы мэра города назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее 10 календарных дней со дня первой сессии вновь избранного городского кенеша.

Выборы мэра города проводятся территориальной избирательной комиссией не позднее 20 календарных дней со дня назначения выборов.

4. Выборы мэра города осуществляются депутатами местного кенеша путем тайного голосования. Выборы мэра города считаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее двух третей от общего числа депутатов городского кенеша.

Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов от общего числа депутатов соответствующего кенеша.

5. В случае неизбрания депутатами соответствующего кенеша мэра города в установленные сроки по предложению Центральной избирательной комиссии Президент осуществляет роспуск местного кенеша и назначает

досрочные выборы в соответствующий местный кенеш.

6. Мэр города может быть досрочно освобожден от должности Премьер-министром:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий – с согласия большинства от общего числа депутатов городского кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, – с уведомлением депутатов городского кенеша;
- 3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;
- 4) в случае признания его судом недееспособным;
- 5) в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- 6) в случае выезда на постоянное место жительства за пределы КР;
- 7) в случае выхода из гражданства КР, утраты гражданства КР или принятия гражданства иностранного государства;
- 8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- 9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов городского кенеша;
- 10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

7. В случае выражения недоверия мэру городским кенешем Премьер-министр в течение 3 дней вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением городского кенеша с официальным направлением мотивированного решения об отказе.

8. В случае повторного выражения недоверия мэру города депутатами городского кенеша Премьер-министр освобождает его от занимаемой должности.

9. В случае досрочного освобождения мэра города от должности обязанности мэра возлагаются на первого вице-мэра до избрания мэра города. В случае отсутствия должности первого вице-мэра обязанности мэра возлагаются на вице-мэра.

Полномочия мэра города:

- 1) организует соблюдение и выполнение Конституции и законов КР,

актов Президента и Правительства, а также устава местного сообщества города, решений городского кенеша, принятых в пределах его полномочий;

2) руководит деятельностью мэрии, муниципальных организаций и учреждений по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности;

2-1) координирует деятельность территориальных подразделений государственных органов власти, вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей территориальных подразделений, кроме судей, прокуроров, руководителей государственного органа национальной безопасности и органов государственной статистики КР, в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;

3) назначает и освобождает от должности по согласованию с городским кенешем вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также назначает и освобождает от должности работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

4) осуществляет управление вопросами местного значения, а также делегированными государственными полномочиями, за исключением тех, которые относятся к полномочиям местного кенеша;

5) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;

6) представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях КР и за рубежом;

7) не позднее 3 месяцев с момента вступления в должность обеспечивает разработку и представляет на утверждение городскому кенешу проект программы социально-экономического развития города;

8) представляет на утверждение городского кенеша проект городского бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед городским кенешем об общем состоянии дел в городе, исполнении бюджета, использовании муниципальной собственности и средств внебюджетного фонда, выполнении программ социально-экономического развития города и социальной защиты населения;

9) вносит предложения в городской кенеш по введению местных налогов и сборов согласно законодательству;

10) вносит предложения о созыве сессии городского кенеша, участвует в ее работе;

11) ходатайствует в установленном порядке перед Президентом о награждении государственными наградами;

12) осуществляет иные полномочия в соответствии с нормативными правовыми актами КР.

2. Особенности организации деятельности местного самоуправления в городах республиканского значения определяются законодательством КР об их статусе.

Органом исполнительной власти в сельской местности является айыл окмоту. Он оказывает содействие депутатам айылного кенеша в осуществлении ими своих полномочий, подготовке и проведении отчетов перед избирателями. Айыл окмоту в своей деятельности подотчетен соответствующему айылному кенешу, а по делегированным государственным полномочиям – главе государственной администрации района, мэру города. Решения, принимаемые айыл окмоту по вопросам, отнесенным к его компетенции, подписываются главой айыл окмоту. Акты айыл окмоту, изданные в пределах его полномочий, обязательны для исполнения на соответствующей территории. В структуру айыл окмоту могут входить участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор). Участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор) набираются в штат айыл окмоту на контрактной основе, в порядке, устанавливаемом Правительством.

Компетенция айыл окмоту

1) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и обеспечивает их выполнение после утверждения айылным кенешем;

1–1) ежегодно публично представляет отчет об исполнении программы социально-экономического развития территории;

2) разрабатывает проект местного бюджета и исполняет его после утверждения айылным кенешем;

3) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры;

4) разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест;

5) участвует в приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования;

6) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству территории;

7) разрабатывает и осуществляет мероприятия по рациональному использованию земель, находящихся в муниципальной собственности, а также земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий;

8) разрабатывает и реализует генеральный план застройки территории,

осуществляет контроль за соблюдением норм и правил архитектуры и градостроительства;

9) осуществляет мобилизационные и организационно-практические мероприятия по предупреждению и предотвращению стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций, ликвидации их последствий;

9–1) осуществляет поиск, инициирование проектов государственно-частного партнерства и заключает соглашения о государственно-частном партнерстве в соответствии с Законом КР «О государственно-частном партнерстве в Кыргызской Республике»;

10) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством КР.

## 2. Должностные лица органов местного самоуправления

Деятельностью айыл окмоту руководит *Глава айыл окмоту*. Он несет ответственность за результаты ее деятельности. Представляет айылному кенешу проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешами об общем состоянии дел, исполнении местного бюджета, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения.

Глава айыл окмоту несет ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий. Вносит в кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством, назначает и освобождает от должности заместителя главы айыл окмоту, работников аппарата айыл окмоту.

*Требования к главе айыл окмоту.* Главой айыл окмоту может быть дееспособный гражданин КР, имеющий высшее образование и стаж работы на государственной либо муниципальной службе не менее 2 лет, либо стаж работы в государственных учреждениях образования, здравоохранения или на руководящих должностях в организациях, учреждениях и хозяйствующих субъектах частной формы собственности не менее 3 лет.

Не может быть главой айыл окмоту гражданин КР, имеющий судимость за совершение преступления, не снятую или не погашенную в установленном законодательством порядке.

Установлен следующий порядок избрания и вступления в должность и освобождения от должности главы айыл окмоту

Глава айыл окмоту избирается депутатами айылного кенеша путем тайного голосования на срок созыва айылного кенеша из числа кандидатур,

выдвигаемых депутатами (депутатом) айылного кенеша, а также представляемых главой государственной администрации района – акимом района. .

Со дня окончания срока созыва либо досрочного роспуска айылного кенеша глава айыл окмоту считается исполняющим обязанности главы айыл окмоту до дня вступления в должность вновь избранного главы айыл окмоту.

Выборы главы айыл окмоту назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее 10 календарных дней со дня первой сессии вновь избранного айылного кенеша.

Глава айыл окмоту может быть досрочно освобожден от должности акимом:

- 1) на основании личного заявления;
- 2) за невыполнение или ненадлежащее исполнение законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленное органами прокуратуры, или делегированных государственных полномочий – с согласия большинства от общего числа депутатов айылного кенеша, а в случае повторного факта нарушения, невыполнения законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства, установленного органами прокуратуры, – с уведомлением депутатов айылного кенеша;
- 3) на основании вступившего в силу обвинительного приговора суда;
- 4) в случае признания его судом недееспособным;
- 5) в случае вступления в законную силу решения суда об объявлении его умершим, безвестно отсутствующим, а также смерти;
- 6) в случае выезда на постоянное место жительства за пределы КР;
- 7) в случае выхода из гражданства КР, утраты гражданства КР или принятия гражданства иностранного государства;
- 8) в случае невозможности исполнять свои должностные обязанности в результате стойкой нетрудоспособности;
- 9) в случае выражения недоверия двумя третями голосов от общего числа депутатов айылного кенеша;
- 10) по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (принятие соответствующего закона, иные обстоятельства, предусмотренные законодательством).

Глава айыл окмоту может быть также досрочно освобожден от должности в случае выражения недоверия главе айыл окмоту айылным кенешем. В этом случае аким в течение 3 дней вправе принять решение о досрочном освобождении его от должности либо не согласиться с решением айылного кенеша с официальным направлением мотивированного решения об отказе.

В случае повторного выражения недоверия главе айыл окмоту депутатами айылного кенеша аким освобождает его от занимаемой должности. В случае досрочного освобождения главы айыл окмоту от должности, обязанности главы айыл окмоту возлагаются на заместителя главы айыл окмоту до избрания главы айыл окмоту. В случае отсутствия должности заместителя главы айыл окмоту обязанности главы айыл окмоту возлагаются на ответственного секретаря айыл окмоту.

#### **Полномочия главы айыл окмоту.**

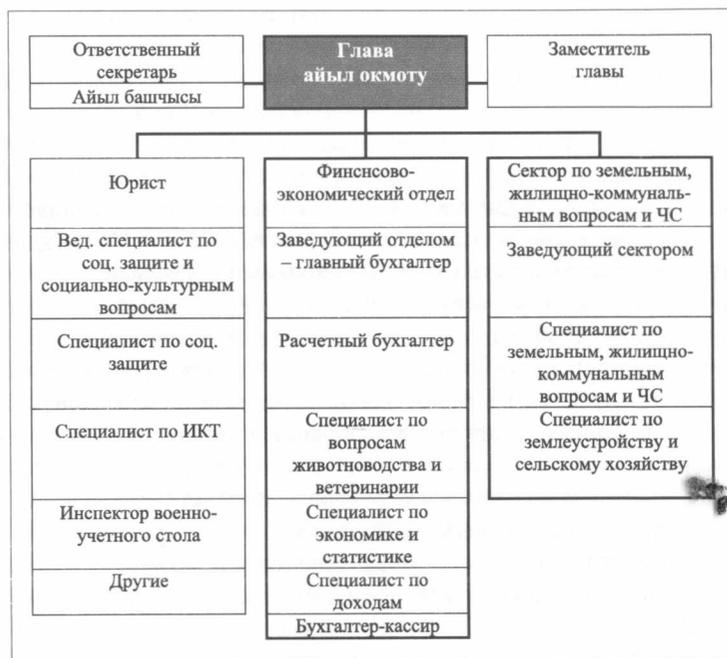
- 1) руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты;
- 2) представляет айылному кенешу проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в айылном аймаке, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- 3) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий;
- 4) вносит в айылный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством КР;
- 5) вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей;
- 6) дает согласие на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений;
- 7) назначает и освобождает от должности заместителя главы айыл окмоту, работников аппарата айыл окмоту в соответствии с законодательством КР;
- 8) осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, а также делегированные государственные полномочия, за исключением тех, которые относятся к ведению айылного кенеша;
- 9) решает иные вопросы в соответствии с законодательством КР.

В целях организации оперативного решения вопросов местного значения отдельно расположенных населенных пунктов по решению айылного кенеша могут вводиться должности айыл башчысы (староста айыла). Айыл башчысы выполняет функции, делегированные ему решением айыл окмоту, исходя из территориальных особенностей населенного пункта, установившихся обычаев и традиций. Айыл башчысы назначается главой

айыл окмоту с согласия схода жителей соответствующей территории и является муниципальным служащим. В случае если от населенного пункта не были избраны депутаты в айылный кенеш, айыл башчысы вправе участвовать на сессиях местного кенеша с правом совещательного голоса.

Должностные лица айыл окмоту включают также другие должности. Штат айыл окмоту может включать также заместителя главы айыл окмоту

Рисунок 7. Типовая структура айыл окмоту



### 3. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления

В соответствии со Ст. 2 Закона КР «О местном самоуправлении» Устав местного сообщества – это основной правовой документ местного сообщества, регулирующий дела местного значения, разработанный и принятый в соответствии с законодательством.

Далее, в Ст. 14 отмечается, что «Уставы местных сообществ принимаются соответствующими местными кенешами по предложению курултаев.

Изменения и дополнения к принятым уставам местных сообществ рассматриваются местными кенешами по предложению курултаев, группы депутатов соответствующего местного кенеша. Уставы местных сообществ, изменения и дополнения к ним, принимаются местными кенешами после заключения органов юстиции».

Местные кенешы и их исполнительные органы в пределах своих полномочий, установленных Конституцией КР и законодательством Кыргызской Республики, принимают акты, обязательные для исполнения на их территории (п. 4, Ст. 95 Конституции Кыргызской Республики).

Говоря о статусе Устава, следует отметить, что Устав местного сообщества является основным нормативным правовым актом, регламентирующим организацию и деятельность органов управления местного сообщества, его должностных лиц, а также устанавливающим организационно-правовые, экономические, имущественные, земельные, финансовые и другие отношения на территории местного сообщества.

Устав местного сообщества обязателен для исполнения членами местного сообщества и органами управления: айылные кенешы и айыл окмоту, а также (в случае, если они не противоречат действующему законодательству) всеми юридическими лицами, расположенными или действующими на территории местного сообщества, независимо от их организационно-правовых форм, а также физическими лицами и их объединениями.

Иные нормативные правовые акты, принимаемые на территории местного сообщества органами управления и его должностными лицами, не должны противоречить положениям Устава.

Уставы местных сообществ служат основой местного нормотворчества и обладают высшей юридической силой по отношению ко всем другим актам данного муниципального образования, т.е. они служат правовой базой всей жизнедеятельности местного сообщества. Его значение подтверждается обширным перечнем положений, которые содержатся в типовом Уставе местного сообщества:

- о территории, границах и составе территории местного сообщества;
- о членстве, правах и обязанности членов местного сообщества;
- об органах управления местного сообщества;
- о территориальном общественном самоуправлении;
- о нормативных правовых актах органов самоуправления;
- о формах прямого волеизъявления членов местного сообщества;
- о муниципальной службе и кадровой политике органов управления местного сообщества;
- о жамаатах и их объединениях;

– о сотрудничестве и взаимодействии органов управления местного сообщества с органами государственного управления, а также с общественными организациями и их объединениями;

- об экономической и финансовой основе местного сообщества;
- о международных связях;
- о наградах и поощрениях в местном сообществе и другим вопросам.

Подробное описание всех вопросов, касающихся деятельности местного сообщества, не означает, что все Уставы местных сообществ, подготовленные органами управления местного сообщества, могут быть похожими друг на друга. Законодательство Кыргызстана по местному самоуправлению предоставляет достаточно свободы для того, чтобы в Уставах местных сообществ нашли свое отражение специфические особенности: исторические, географические, национальные.

Необходимо заметить, что муниципальными служащими при подготовке проекта Устава может быть проявлена свобода творчества с учетом местных особенностей. Кроме того, именно в Уставе закрепляются самостоятельно выбранные населением формы местного самоуправления.

Право на подобный выбор может быть реализовано следующим образом:

1. Устав местного сообщества, содержащий подробное описание структуры органов местного самоуправления, принимается Курултаем представителей местного сообщества или на местном референдуме.

2. На курултай или местный референдум выносятся блок вопросов, которые, в конечном счете, определяют структуру органов местного самоуправления; с учетом предложений, поступивших на Курултае или местном референдуме, депутатский корпус утверждает Устав на сессии местного кенеша.

После регистрации в органах юстиции Устав приобретает юридическую силу.

Во-первых, это наличие определенного субъекта, от имени которого принимается Устав. В преамбуле указывается, что Устав принимается непосредственно населением.

Во-вторых, учредительный характер документа. Устав придает правовой характер тем отношениям, которые складываются на данном этапе и юридически закрепляются.

В-третьих, всеобъемлющий характер правового регулирования. Ни один нормативный акт не может в деталях регулировать отношения по всем вопросам жизнедеятельности местного сообщества. Детальная регламентация осуществляется путем принятия положений органов местного самоуправления.

В-четвертых, Устав – главный документ из всех документов, принимаемых органами местного самоуправления. Все другие нормативные правовые акты должны соответствовать Уставу, его принципам и нормам. Уставу не должны противоречить все другие акты. Это значит, что все субъекты права, действующие на территории местного сообщества, обязаны исполнять все нормы, заложенные в Уставе.

В-пятых, Устав – основа для дальнейшего нормотворчества. Все вопросы, возникающие в повседневной деятельности, должны регулироваться в местном сообществе нормативными правовыми актами, такими, как решения, постановления, поручения, распоряжения.

Нельзя забывать о том, что положение о верховенстве Устава на территории местного сообщества не подменяет действия на этой территории законов Кыргызской Республики. Органы местного самоуправления обязаны строить свою работу в строгом соответствии с законами.

В-шестых, устав местного сообщества отличается особым порядком принятия, внесения в него изменений и дополнений. Порядок определяется в Уставе и не может быть изменен произвольно. Право принятия, внесения изменений и дополнений в соответствии со специально установленной процедурой принадлежит членам местного сообщества. Порядок принятия других нормативных правовых актов определяется регламентом местного кенеша и может изменяться депутатами местного кенеша без согласия населения.

В-седьмых, значительной специфической чертой документа является его универсальность. Это означает, что устав местного сообщества может содержать максимум основных норм, применяемых в практике местного самоуправления.

В-восьмых, Устав должен быть устойчивым. Он не должен меняться в течении довольно долгого времени. Устойчивость обеспечивается качеством подготовленного документа, доступности изложенных в нем норм и формулировки пункта, где пишется о сложной процедуре принятия Устава.

Серьезным требованием к уставу является возможность реализации его положений. Эта возможность должно иметь четкую оговорку в Уставе.

Территориальная сфера действия Устав местного сообщества. Территория каждого местного сообщества состоит из конкретных сел, поселков, городов. В каждом из них есть свои органы местного самоуправления. Это значит, что каждое местное самоуправление имеет территориальную основу. В соответствии со статьей 91 Конституции Кыргызской Республики, местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляются соответствующими местными сообществами.

По традиции в Кыргызстане города делятся по значениям: республиканского (Бишкек, Ош), областного, районного значения. Города районного значения имеют статус городских управ.

Специфические черты имеет местное самоуправление и в селе. В сельской местности территория, находящаяся в ведении органов местного самоуправления, не ограничивается только населенными пунктами. К территории местного сообщества также относятся пастбища, сельскохозяйственные земли, земли несельскохозяйственного назначения, находящиеся вне территорий местного сообщества. Поэтому, очень важно, чтобы органы местного самоуправления имели карту территории местного сообщества с детальным описанием границ и территории местного сообщества. Карта территории местного сообщества должна пройти соответствующую регистрацию в органах государственного регистра.

Важным моментом в развитии местного самоуправления в Кыргызской Республике является упразднение территориальных уровней местного самоуправления в областях и районах в соответствии с Указом Президенты КР от 2 февраля 2005 года № 12.

Таким образом, местное самоуправление на сегодняшний день осуществляется в селе, поселке, городе. Все вопросы административно-территориального устройства местных сообществ в соответствии с Уставом являются неотъемлемым правом местного сообщества. Не допускается изменение границ и территории местного сообщества без согласия на то членов местного сообщества. Хотя, конечно нет четких границ уровней государственной власти и местного самоуправления. Пример город Бишкек, где власть сосредоточена в местном самоуправлении, который создает органы государственного управления – администрации определенных районов.

*Государственная регистрация Уставов местных сообществ.* Государственная регистрация Уставов является инструментом, обеспечивающим соответствие Уставов действующему законодательству. В соответствии с Законом КР «О государственной регистрации юридических лиц», Уставы юридических лиц подлежат обязательной регистрации в органах юстиции республики. Цель регистрации: положения Устава не должны противоречить Конституции Кыргызской Республики, законам. Министерство юстиции КР вправе определить, как государственный орган, порядок проведения регистрации. В Кыргызской Республике по традиции государственной регистрацией занимаются областные управления юстиции, находящиеся в областных центрах. Однако, для того, чтобы Устав вступил в силу, его недостаточно просто зарегистрировать. В данной редакции Устава зало-

жена норма, когда Устав начинает действовать только после официального его опубликования (обнародования). Таким образом, обязательное прохождение стадий принятия (на референдуме, сессии местного кенеша), государственной регистрации и официального опубликования являются обязательным для вступления в юридическую силу данного Устава.

Иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Кроме Уставов местного сообщества принимаются и иные нормативные правовые акты, регулирующие местное самоуправление на территории местного сообщества. Это решения, принимаемые населением на референдуме, курултае, акты представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления и их должностных лиц. Очень важно, что акты, принимаемые непосредственно населением, обладают более высокой юридической силой, чем акты органов местного самоуправления и их должностных лиц. Ниже приводятся нормативные правовые акты, действующие в местном сообществе с учетом их юридической значимости.

Устав местного сообщества:

- 1 Акты, принимаемые непосредственно населением (путем проведения курултая, референдума)
2. Акты органов местного самоуправления:
  - акты представительных органов;
  - акты исполнительно-распорядительных органов.

Нормативные правовые акты в виде постановления принимают местные кенешы. Постановления: устанавливают или изменяют структуру организации, образуют, реорганизуют постоянные комиссии местного кенеша, вводят местные налоги, штрафы, сборы, предоставляют льготы, регулируют размер оплаты за коммунальные услуги, устанавливают правила передачи, сдачи в аренду и продажи муниципальной собственности, вносят дополнения, изменяют или отменяют ранее принятые какие-либо акты и так далее. Здесь указана только часть вопросов, для решения которых требуется издание постановления. Полный перечень вопросов, по которым издается постановление кенеша или другой нормативный акт, определяются регламентом местного кенеша.

В Уставе также описываются нормативные акты, издаваемые главой айыл окмоту, городской управы. Глава управы (сельского, городского) издает распоряжения и приказы. Распоряжения принимаются единолично и подписываются главой управы (сельского, городского) в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми гражданами, постоянными и временными членами местного сообщества.

Распорядительный документ главы айыл окмоту, городской управы издается в форме приказа по всем вопросам жизнедеятельности аппарата айыл окмоту, городской управы.

К актам органов местного самоуправления предъявляется ряд требований, аналогичным требованиям, которым должны соответствовать акты органов государственной власти. В частности, они не могут выходить за пределы компетенции соответствующего органа, должны обязательно соответствовать Законам и приниматься в соответствии с установленной процедурой. Документ должен приниматься по потребности и обоснованном указании источника финансирования.

Таким образом, в перечень вопросов, по которым принимаются акты органов местного самоуправления, входят вопросы:

- о выборах в органы местного самоуправления;
- об отзыве выборных лиц (главы местного самоуправления, депутатов);
- о местном референдуме;
- о порядке реализации нормотворческих инициатив населения;
- о порядке принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- о порядке проведения митингов, демонстраций и иных массовых акций;
- о порядке рассмотрения предложений и жалоб граждан органами местного самоуправления;
- о муниципальной службе;
- об организации территориального общественного самоуправления;
- о местном бюджете;
- о местных налогах и сборах;
- о муниципальном заказе;
- о символике местного сообщества;
- иные вопросы.

В качестве одного из примеров можно привести Положение «О местных налогах и сборах местного кенеша». В целом, для местных сообществ Кыргызстана предстоит осуществить ряд организационных мер по разработке, принятию положений по всем сферам жизнедеятельности местного сообщества, которые направлены на качественное управление и предоставление услуг органами местного самоуправления.

Правом толкования Устава обладает только местный кенеш, который подготовил, принял и официально опубликовал его. Только местный кенеш вправе правильно сформулировать нормы Устава для исполнения на территории местного сообщества и правильно ответить на вопросы населения

по возникающим спорным вопросам регулирования жизнедеятельности населения.

Уставы местных сообществ – это необходимый элемент правовой основы местного самоуправления, в которых на основе Конституции и законов Кыргызской Республики, подзаконных актов о местном самоуправлении определяются организация и формы осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-экономическая основы, компетенции, порядок деятельности органов и должностных лиц, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления.

Необходимость появления Уставов местных сообществ в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении предопределило признаваемые и гарантируемые Конституцией КР организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность и реальная возможность населения в решении вопросов местного значения.

### *Краткие выводы:*

1. Конституция КР от 5 мая 1993 года пока еще содержала достаточно четкие нормы, регулирующие организацию, функции органов местного самоуправления и местной государственной администрации. Нормы Конституции КР 1996 года были изложены более корректно и содержали новый смысл, отвечающие точно концепцию и суть местного самоуправления.
2. Новая редакция Конституции Кыргызской Республики, принятая референдумом (всенародным голосованием) КР 18 февраля 2003 г. года закрепила нормы регулирующие местное самоуправление в республике.
3. В целом в Кыргызстане на сегодня сформирована необходимая организационно-правовая база (конституционная, законодательная и др.), регулирующая вопросы организации и деятельности местного самоуправления.
4. Однако в период с 2005 г. по настоящее время государством недостаточно уделяется внимания реформам и развитию эффективного местного самоуправления, зачастую многие концептуальные, стратегические планы, мероприятия и законы не достигают цели, наблюдается тенденция отхода от ключевых принципов организации и деятельности органов местного самоуправления.

### **Новые термины и понятия:**

- Айылный аймак
- Вопросы местного значения
- Выборное должностное лицо местного самоуправления
- Глава айыл окмоту администрации – аким района
- Исполнительный орган местного самоуправления
- Местное сообщество
- Муниципальная должность
- Муниципальная собственность
- Мэр
- Мэрия
- Представительный орган местного самоуправления
- Член местного сообщества

### **Контрольные вопросы и учебные задания:**

1. Как избираются депутаты местных кенешей?
2. Какая норма установлена в Конституции КР 2010 года, в части избрания глав исполнительных органов местного самоуправления?
3. Какие органы образуют систему органов местного самоуправления?
4. Какие ключевые Постановления Правительства КР, регулирующие вопросы местного самоуправления были приняты в период с 2002 по 2016 гг.?
5. Что из себя представляет Устав местного сообщества?
6. Какие основные идеи и принципы Европейской Хартии о местном самоуправлении?
7. Кому предоставлено право осуществлять местное самоуправление в КР?
8. Сколько этапов развития прошло местное самоуправление в КР?
9. Дефиниция и цель местного самоуправления?
10. Назовите и прокомментируйте базовые законы о местном самоуправлении.
11. Назовите ключевые Указы Президента КР, принятые по вопросам местного самоуправления и прокомментируйте их.

### **Литература:**

1. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек. 2010 г.
2. «Дорожная карта» по развитию местного самоуправления в Кыргызской Республике. – Бишкек. 2007. – 187 с.
3. Кожошев А. О., Шадыбеков К. Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учебное пособие. – Б.: «Шам», 2006. – С. 272.
4. Кошоев Т. К., Рахимбаев Э. Н. «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», ОсОО «Салам». – Бишкек. – 2003. – 321 с.
5. Кошоев Т. К., Рахимбаев Э. Н., Алымкулова С. А. «Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике» ОсОО «Салам». – Бишкек. – 2005. – 978 с.
6. Омуралиев Т. Э. Постатейный комментарий к Закону КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». – Бишкек. – 2009. – С. 5.
7. Рахимбаев Э. Н. Конституционно – правовые основы демократии в Кыргызской Республике. Э. Н. Рахимбаев. – Б.: ОсОО «Эстет Дизайн Центр», 2015. – 314 с.
8. Рахимбаев Э. Н. Концептуальные основы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации системы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике // Материалы 1 международного Иссук-Кульского юридического форума. – 2013. – Бишкек, ИД «Салам». – С. 45–48.
9. Человеческое развитие в фокусе местного самоуправления: Здесь и сейчас! Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике 2012 г. Бишкек. – 2015. – 161 с.
10. Шадыбеков К. Б., Ганиева Т. И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. 2011. – С. 61.

## ГЛАВА 6. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Содержание главы:

1. Управление муниципальными финансами
2. Управление муниципальной собственностью

### Краткие выводы

### Новые термины и понятия

### Контрольные вопросы и учебные задания

### Литература

### 1. Управление муниципальными финансами

**Местные бюджеты в бюджетной системе.** Осуществление органами МСУ своих полномочий предполагает наличие финансовых ресурсов и самостоятельное распоряжение ими. Города, айылные аймаки располагают самостоятельными местными бюджетами с определенными доходами и соответствующими расходами.

Органы МСУ получили право самостоятельно планировать местные бюджеты, опираясь на стабильные источники доходов, начиная с 2007 года. До этого система межбюджетного регулирования в КР состояла из 4 уровней: республиканского (центрального), областного, районного уровней и уровня местного самоуправления.

Трансферты органам МСУ от центрального правительства распределялись через область и район. Нормативы отчислений от налогов для бюджетов МСУ также устанавливались на районном и областном уровнях. При этом областные и районные уровни финансировали деятельность территориальных подразделений государственных структур, но являлись частью консолидированного местного бюджета.

Областные и районные уровни в бюджетной системе были упразднены в 2007 году. Это был переход к двухуровневой бюджетной системе: республиканский и местный бюджеты. Однако в 2008 году районный уровень бюджета вновь был восстановлен, но трансферты от центрального правительства в МСУ распределялись напрямую, без прохождения через районный уровень, а нормативы отчислений по налогам устанавливались

в законе о республиканском бюджете. Переход на двухуровневый бюджет, т.е. ликвидация районных бюджетов, была вновь осуществлена в 2012 г.

Таким образом, до 2007 г. в состав консолидированного местного бюджета в КР помимо бюджетов органов МСУ входили областные и районные бюджеты; в 2007 г. – исключительно бюджеты органов МСУ; в 2007–2011 гг. – бюджеты органов МСУ и районные бюджеты; начиная с 2012 г. – бюджеты органов МСУ.

В 1996 г. местные органы управления<sup>35</sup> располагали более чем 1,6 млрд. сом., в 2000 г. – 3,3 млрд. сом., 2007 г. – около 9 млрд. сом., 2012 г. – 23,6 млрд. сом., в 2015 г. – 18,2 млрд. сом.

Удельный вес местного бюджета в ВВП после 1996 года сокращался с 7,2% ВВП до 5,1% ВВП в 2000 г. В последующие годы наблюдалось небольшое увеличение доли местного бюджета в ВВП. Сокращение доли местного бюджета в ВВП до 5,2% ВВП в 2007 г. было связано с исключением в этом году из состава местных бюджетов областных и районных бюджетов. Небольшое повышение удельного веса в 2008 г. произошло после включения районных бюджетов в состав консолидированного местного бюджета.

Доходы местных бюджетов (МБ) и их доля в валовом внутреннем продукте (ВВП) за 2010–2015 годы приведена на Таблице.

Таблица 4. Доходы местного бюджета (МБ) 2010–2015 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Общие доходы и полученные официальные трансферты МБ	15118,7	21364,4	23563,3	25383,4	16061	17523
МБ в% к ВВП	7,1	7,7	7,7	7,2	3,9	4,5

В 2009–2012 гг. отношение местных бюджетов к ВВП несколько возросло. В 2011–2012 гг. объем местного бюджета возрос (до 7,7% ВВП) за счет существенного роста заработной платы учителей, финансируемой за счет категориальных грантов, поступающих из республиканского бюджета.

<sup>35</sup> В 1997 г. в Кыргызстане началась реформа межбюджетных отношений. В состав консолидированного местного бюджета в КР до 2007 г. помимо бюджетов МСУ входили областные и районные бюджеты; в 2007 г. – исключительно бюджеты МСУ; после 2007 г. – бюджеты МСУ и районные бюджеты.

та, и учитываемых в местных бюджетах. В 2013 г. показатель немного понизился – до 7,2% ВВП, поскольку в августе 2013 г. категориальные гранты были выведены из состава местных бюджетов. В 2014 г. объем местного бюджета составил 3,9% ВВП.

Такое ощутимое понижение доходов местных бюджетов свидетельствует в первую очередь о том, что местные бюджеты до 2013 г. включали значительные средства, самостоятельность в распоряжении которыми у органов МСУ отсутствовала, и, к тому же, направляемые на финансирование не вопросов местного значения, а государственных полномочий. Передача этих ресурсов в республиканский бюджет значительно уменьшила размер местных бюджетов (на 40%).

В 2015–2016 гг. объем доходов местного бюджета возрос до 4,3–4,5% ВВП.

Если сравнить рост доходов местного и республиканского бюджетов за 20 лет (1996–2015 гг.), то доходы местных бюджетов возросли более чем в 10,6 раза. Доходы республиканского бюджета за аналогичный период возросли в 50,6 раза. По отношению к ВВП доходы местного бюджета в 2015 г. сложились на уровне 4,1%, доходы республиканского бюджета составляли 26,9% ВВП (в 1996 г. – 9,6% ВВП).

**Доходы местных бюджетов.** В настоящее время финансовые ресурсы МСУ поступают в местный бюджет. Внебюджетные фонды органы МСУ могут создавать только за счет добровольных пожертвований и взносов. Налоги и другие платежи, подлежащие зачислению в бюджет в соответствии с законодательством КР, не могут быть направлены во внебюджетные фонды органов МСУ.

Финансовую основу МСУ составляют закрепленные за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования муниципальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы.

Самостоятельная реализация полномочий в первую очередь подразумевает, что органы МСУ, опираются на местные налоги. В КР существует два вида местных налогов: земельный налог и налог на имущество. Поступления по этим налогам в 2015 г. обеспечили менее 13% доходов местного бюджета КР.

В местные бюджеты поступают также отчисления от общегосударственных налогов и доходов, распределяемых на республиканском уровне. Нормативы отчислений таких налогов в местные бюджеты утверждаются в законе о республиканском бюджете. Доля этих налогов в местном бюджете значительно выше и составляла в 2015 г. 58% общих доходов местного бюджета.

К общегосударственным налогам и доходам, распределяемым на республиканском уровне, до 2017 г. относились:

- 1) подоходный налог с физических лиц;
- 2) налог с продаж;
- 3) доходы от обязательного патентирования;
- 4) налог на основе добровольного патента;
- 5) упрощенная система налогообложения на основе единого налога;
- 6) доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 7) доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- 8) доходы от платных услуг и работ, оказываемых государственными органами и органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти и местного самоуправления, в соответствии с законодательством КР;
- 9) средства, полученные в результате применения мер материальной, административной и уголовной ответственности, в частности: штрафы, конфискация, компенсация;
- 10) другие общегосударственные налоги и доходы, устанавливаемые в законодательном порядке.

Ставки отчислений общегосударственных налогов в местный бюджет в 2016 г.:

- 50% налога с продаж;
- 50% подоходного налога;
- 50% налога за пользование недрами;
- 100% обязательного патента;
- 100% добровольного патента;
- 100% единого налога.

В 2017 г. налог с продаж планируется передать в республиканский бюджет, при этом повысив до 100% доля подоходного налога. Данное решение было принято в связи с тем, что в доходной части местного бюджета в 2016 году в связи с проведением фискальной реформы (поэтапная отмена налога с продаж) возникли риски «выпадения» доходов от налога с продаж в прогнозируемом объеме от 0,75–3 млрд. сомов.

Удельный вес неналоговых поступлений в совокупном доходе местного бюджета в 2015 г. был равен 15%. Среди неналоговых доходов МСУ наибольшие поступления в бюджет обеспечивала арендная плата за использование земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий

(ГФСУ). Право распоряжения и использования земель ГФСУ было передано Правительством органам МСУ в январе 2000 г.

В местные бюджеты Кыргызстана поступают трансферты из республиканского бюджета в виде средств передаваемых, выравнивающих и стимулирующих грантов. Доля трансфертов в общих доходах местного бюджета в 2015 г. была равна 15% (по сравнению с 50% в 2010 г.).

Выравнивающие гранты используются для усреднения расходов местных бюджетов в отдельных регионах республики. Они выделяются для выравнивания местных расходов в соответствии со стандартами минимальной бюджетной обеспеченности. Определение суммы выравнивающих грантов основывается на использовании формулы. Удельный вес выравнивающих грантов в общих трансфертах составлял 60% в 2015 г.

В дополнение к выравнивающим грантам в бюджетной системе КР используются средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты. Данный инструмент бюджетного финансирования предусмотрен для тех случаев, когда принятые государством нормативные и правовые акты требуют дополнительного финансирования, которое не было предусмотрено в местных бюджетах.

Средства, передаваемые из республиканского бюджета в местные бюджеты, на 2016 год Министерством финансов запланированы в размере 450 млн. сомов, что на 516 млн. сом или на 54% меньше по сравнению с 2015 годом.

В 2015 г. в состав средств передаваемых были включены:

- расходы на дороги – 180 млн. сомов;
- компенсация тарифов на электроэнергию – 269 млн. сомов;
- компенсация разрывов местных бюджетов – 70 млн. сомов;
- финансирование зарплаты работников учреждений образования – 100 млн. сом.;
- компенсация затрат тепловой энергии Ош и Бишкек – 59 млн. сомов и др.

Стимулирующие (долевые) гранты – это средства, предоставляемые республиканским бюджетом МСУ на безвозмездной основе для осуществления целевых капитальных расходов по утвержденным инвестиционным проектам МСУ, имеющих социальную направленность. Они предоставляются в виде софинансирования, в дополнение к мобилизованным ресурсам местных бюджетов, населения, международных и неправительственных организаций. Объем выделяемых стимулирующих грантов на сегодняшний день незначителен и составлял 710 млн. сом. в 2015 г.

Заемствование органов МСУ регулируется Законом КР «О финансо-

во-экономических основах местного самоуправления». Органы МСУ могут занять необходимые средства у кредиторов или осуществлять займы путем выпуска муниципальных ценных бумаг. Органам МСУ запрещается осуществлять займы в случае, если обязательства по обслуживанию общего долга, включая предыдущие и предстоящие долговые обязательства, превышают 20% годового дохода органов МСУ.

Краткосрочный заем айыл окмоту вправе осуществить в случае временной нехватки денежных средств. Общий долг по краткосрочным займам должен быть погашен в течение года, в котором был осуществлен заем. Погашение займа должно быть обеспечено доходом, который орган МСУ получит в течение оставшейся части бюджетного года. Средства, полученные от размещения краткосрочного займа, не могут быть вложены в другие ценные бумаги.

Среднесрочные и долгосрочные займы органы МСУ вправе осуществлять для финансирования капитальных вложений и рефинансирования существующего долга по среднесрочным и долгосрочным займам. Займы органов МСУ посредством выпуска муниципальных ценных бумаг могут осуществляться исключительно в целях реализации программ и проектов развития территории.

**Расходы местного бюджета** утверждаются местным кенешем на основе приоритетов населения. При выделении денег из бюджета, по рекомендации Министерства финансов КР, в первую очередь выплачиваются заработная плата, отчисления в Социальный фонд, пособия, расходы на питание и медикаменты.

Из местных бюджетов финансируются следующие виды расходов:

1. Государственные услуги общего назначения – это расходы на содержание органов местного самоуправления (айыл окмоту/мэрии). Это заработная плата; текущий ремонт их зданий; содержание транспорта; приобретение оборудования для работы и другие.
2. Общественный порядок – это расходы на содействие охране общественного порядка.
3. Образование – это расходы школ, внешкольных учреждений (детские сады, музыкальные и спортивные школы, образовательные центры, др.) на приобретение инвентаря для детских садов.; питание детей детских садов; оплата за воду, электроэнергию, отопление; текущий ремонт.
4. здравоохранение – это расходы на содержание и ремонт зданий фельдшерско-акушерских пунктов.
5. Социальное обеспечение – оказание материальной помощи малоимущим: пособие на погребение безработных жителей; разовая помощь

ветеранам войны и труда, инвалидам, помощь по уходу за одинокими престарелыми жителями; выплаты «чернобыльцам» и другие.

6. Жилищно-коммунальное хозяйство – это расходы на озеленение, освещение, очистку и уборку улиц от мусора, ремонт дорог и других объектов.

7. Культура и спорт – расходы на ремонт и содержание клубов, домов культуры, библиотек и другие расходы.

Основные законы, регулирующие местные бюджеты:

– Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года, № 78;

– Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года, № 215;

– Налоговый кодекс Кыргызской Республики;

– Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» на планируемый период;

– Закон КР «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 года, № 1480- XII;

– Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года, № 37.

В 2016 г. принят Бюджетный кодекс КР, вступивший в силу с 1 января 2017 года.

## 2. Управление муниципальной собственностью

В результате перевода айылов и поселков КР на принципы МСУ произошла передача имущества из государственной собственности в собственность местного сообщества и законодательно установлена муниципальная собственность. Местные сообщества получили в собственность: общеобразовательные и специализированные школы, детские сады, культурные учреждения (например, клубы), объекты инженерной и социальной инфраструктуры (дороги, системы водоснабжения, парки, стадионы, кладбища), нежилые здания и помещения и другое.

Муниципальная собственность состоит из активов: земли; движимого и недвижимого имущества; средств местного бюджета; муниципальных ценных бумаг, на которые органы МСУ осуществляют право владения, пользования и распоряжения. Это самостоятельная форма собственности, отличающаяся от государственной собственности тем, что она контролируется органом местного самоуправления, который не является государственным органом. Ограничения на способность МСУ осуществлять свои права соб-

ственности могут налагаться законами, но не решениями органов государственной власти – будь, то правительство или его региональные органы.

Право муниципальной собственности возникает, главным образом, по двум основаниям: *на объекты* – по постановлению правительства КР о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность; *на землю* – по Земельному кодексу КР (статья 4. пункт 3), вся земля, не являющаяся частной или государственной, является муниципальной. В муниципальной собственности могут быть только земли категории 1, 2, 3, а другие категории земель являются исключительно государственной собственностью (см. Рисунок 8.)

Рисунок 8. Категории земельного фонда Кыргызской Республики



Управление муниципальной собственностью – это процесс управления деятельностью субъектов, получающих определенные права приобретения, владения, использования и отчуждения имущества, которые фиксируют и юридически оформляют функционирующую систему экономических отношений.

В настоящее время основными методами управления муниципальной собственностью являются: инвентаризация и учет объектов, управление и полный финансовый учет на уровне каждого объекта. К сожалению, управление муниципальной собственностью пока понимается как учет объектов и их эксплуатация. На самом деле – это сложный процесс принятия управленческих решений и их внедрение.

Согласно неинституциональной теории прав собственности, феномен собственности связан с проблемой относительной редкости или ограниченности ресурсов. Впервые об этом заявил в 1871 году австрийский экономист К. Менгер «...институт собственности является возможным

институтом разрешения проблем между надобностью, потребностью и возможным предложением благ».<sup>36</sup> По мнению авторов теории прав собственности, ограниченность и недоступность всех участников к ресурсам приводит к необходимости спецификации прав собственности на них. Чем определеннее права на собственность, тем выше стимул учитывать выгоды экономических действий.

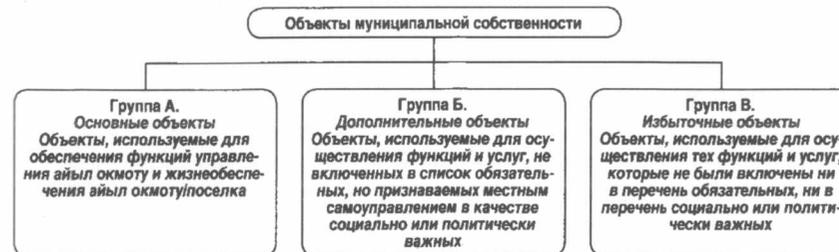
В Кыргызстане, как уже было отмечено выше, муниципальная собственность определена как собственность местных сообществ, находящаяся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления. Население, являясь владельцем муниципальной собственности, передает право распоряжения и пользования представительному органу местного самоуправления. Полномочия и ответственность между айыл окмоту и айылным кенешем четко определены. Айылный кенеш через свои нормативные правовые акты устанавливает «правила игры», то есть политику в этой области и принципы управления муниципальной собственностью (кому, что, на каких правах и через какие процедуры предоставлять) и сами правила и процедуры. Айыл окмоту как исполнительный орган в свою очередь принимает участие в подготовке всех подлежащих утверждению решений айылного кенеша, а также самостоятельно принимает решения по текущим вопросам в рамках своих полномочий.

По законодательству КР объекты могут быть переданы на правах:

- оперативного управления (статья 227 и 231 Гражданского кодекса КР; статья 16 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество»);
- хозяйственного ведения (статья 227 и 230 Гражданского кодекса КР; статья 16 Закона «О муниципальной собственности на имущество»);
- срочного (временного) безвозмездного пользования;
- аренды (статья 542 Гражданского кодекса КР);
- собственности.

Эффективное управление муниципальной собственности предполагает продуманные действия относительно финансирования и содержания объектов, а также решения вопроса об извлечении доходов от них. С этой целью осуществляется классификация объектов собственности.

Рисунок 9. Классификация муниципальной собственности в КР



Сегодня многие руководители, осознавая важность эффективного использования и распределения местных ресурсов, стараются передать права собственности тем субъектам, для которых объект собственности представляет наивысшую ценность. Так, например, для обеспечения функций жизнеобеспечения населения, полностью или частично финансируемых из аильного бюджета объекты муниципальной собственности передаются в хозяйственное ведение или оперативное управление. Право срочного (временного) безвозмездного пользования предполагает предоставление бесплатно на определенный срок тем предприятиям, которых айыл окмоту обязан обеспечить нежилыми зданиями, сооружениями. А право аренды на объекты муниципальной собственности – любым лицам без ограничений за плату на условиях только временного владения и пользования.

Аил, как собственник муниципального имущества, вправе сам выбирать, на каких правах он считает нужным передавать свое имущество различным пользователям. Данный выбор основан на соответствии между функциональным типом объекта (группа А, Б или В) и типом пользователя. Так, например, предоставление прав на объекты муниципальной собственности группы А (основные объекты: здание айыл-окмоту, объекты инженерной инфраструктуры, школы, поликлиники, больницы) может быть передано в пользование аильным бюджетным организациям, а другим предприятиям передано в аренду. Тогда как группа В (избыточные объекты) могут быть переданы предприятиям и организациям на условиях договора аренды, с рыночной арендной платой.

В настоящее время перед органами местной власти стоит задача совершенствования системы управления муниципальной собственности. Для этого проводится работа, нацеленная на объединение усилий органов государственной власти, МСУ и гражданского общества и направленная на

<sup>36</sup> К. Менгер «Основания политической экономии». 1871 г.

сбалансированное сочетание принципов экономической эффективности и социальной ответственности.

Органы МСУ стали больше информировать население о социально-экономических планах развития муниципального образования, возможном предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы, а также привлекать граждан в обсуждение важных вопросов, учитывать их мнение через собрания, общественные слушания, сельские сходы и иные формы. Порочная практика предоставления муниципальных земель без проведения процедуры торгов постепенно сменяется организацией конкурсов и аукционов.

Вопросы совершенствования управления муниципальной собственности стал чаще подниматься органами МСУ. Айыл окмоту, осознавая выгоду от эффективного управления собственностью в финансовом и экономическом отношении, также признают, что более открытое, демократическое использование собственности неизбежно проявится в более высоком доверии населения к органам власти.

### *Краткие выводы:*

1. Самостоятельность бюджетов – это важный принцип построения бюджетной системы любого демократического государства. В Кыргызстане самостоятельность бюджетов основывается на разграничении доходов между бюджетами. Принцип самостоятельности при этом сочетается с возможностью получения местными бюджетами финансовой помощи из центрального (республиканского) бюджета. Размеры такой помощи значительно сокращены (в 2015 г. 13% от консолидированного местного бюджета, без стимулирующих грантов, передаваемых из республиканского бюджета, не отражаемых в статистике местных бюджетов).
2. В управлении местными бюджетами в Кыргызской Республике были отмечены следующие достижения:
  - ликвидированы областные и районные бюджеты;
  - создана законодательная база, предоставившая самостоятельность ОМСУ и гарантирующая невмешательство органов гос. власти в бюджетный процесс на местном уровне;
  - введена система местных налогов, внедрена система грантов, определены нормативы отчислений от общегосударственных налогов в местные бюджеты, установлена обязательность передачи финансовых ресурсов при делегировании государственных полномочий МСУ.
3. Местные налоги занимают незначительную долю доходов местного бюджета. Это позволяет сделать важный вывод, что в бюджетной системе КР сохраняется принцип централизма в налоговой самостоятельности, присущий в большей степени системам с административно-командной системой управления. Он проявляется в высокой степени централизации решений по налоговой политике на верхнем уровне системы. Следовательно, доходы местных бюджетов необходимо «укрепить» для того, чтобы провозглашенные принципы получили финансовую основу для реализации.
4. Проблемами, препятствующими финансовой самостоятельности органов МСУ, являются наряду с ограниченностью потенциала местных налогов, недостаточность ресурсов местных бюджетов для реализации вопросов местного значения.
5. В результате перевода айылов и поселков КР на принципы МСУ произошла передача имущества из государственной собственности в собственность местного сообщества и законодательно установлена муниципальная собственность отличающаяся от государственной собственности тем, что она контролируется органом МСУ.

6. Местные сообщества, являясь владельцем муниципальной собственности, передают право распоряжения и пользования представительным органам местного самоуправления.
7. В настоящее время перед органами МСУ стоит задача совершенствования управления муниципальной собственности, на основе сочетание принципов экономической эффективности и социальной ответственности.

### **Новые термины и понятия:**

- |                                                   |                                                           |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| • <i>Аренда</i>                                   | • <i>Налоги, распределяемые на республиканском уровне</i> |
| • <i>Бюджет</i>                                   | • <i>Неналоговые доходы (платежи)</i>                     |
| • <i>Бюджетные расходы.</i>                       | • <i>Общегосударственные налоги</i>                       |
| • <i>Выравнивающие гранты</i>                     | • <i>Расщепление налогов</i>                              |
| • <i>Гранты</i>                                   | • <i>Республиканский бюджет</i>                           |
| • <i>Государственные услуги общего назначения</i> | • <i>Среднесрочные и долгосрочные займы</i>               |
| • <i>Доходы местного бюджета</i>                  | • <i>Стимулирующие гранты</i>                             |
| • <i>Местные налоги</i>                           | • <i>Трансферт</i>                                        |
| • <i>Местный бюджет</i>                           | • <i>Управление муниципальной собственностью</i>          |
| • <i>Муниципальная собственность</i>              |                                                           |

### **Контрольные вопросы и учебные задания:**

1. Что такое двухуровневый бюджет?
2. Структура доходов органов местного самоуправления
3. Какую долю занимают местные налоги в общих доходах местного бюджета?
4. Перечислите трансферты, поступающие в местные бюджеты.
5. Перечислите основные виды местных налогов
6. Какие общегосударственные налоги поступают в местный бюджет?
7. Охарактеризуйте налоговую систему в Кыргызстане
8. Характеристика стимулирующего гранта
9. Что такое выравнивающий грант?
10. Как изменилась доля доходов местного бюджета в ВВП? Назовите причины данных изменений.
11. Какие новшества запланированы по изменению источников доходов

- местных бюджетов?
12. Перечислите основные законы, регулирующие местные бюджеты.
13. Используя данные сайта Центрального казначейства КР<sup>37</sup>, подготовьте анализ доходной части местного бюджет за отчетный период. Сравните с данными предыдущего года.
14. Используя данные сайта Центрального казначейства КР<sup>38</sup>, подготовьте анализ расходной части местного бюджет за отчетный период. Опишите структуру расходов местного бюджета по видам расходов.
15. Перечислите активы, из которых состоит муниципальная собственность. Как можно классифицировать муниципальную собственность?
16. По каким основаниям возникает право на муниципальную собственность?
17. Поясните, что значит управлять муниципальной собственностью, какими методами это осуществляется?
18. Как распределены роли в управлении муниципальной собственностью между представительными и исполнительными органами МСУ?

### **Литература:**

1. Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 (вступил в силу с 1 января 2017 года).
2. Налоговый кодекс КР от 17 октября 2008 года N230
3. Закон КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года, № 78
4. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года, № 215
5. Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» от 15 марта 2002 года, № 37.
6. Закон КР «О неналоговых платежах» от 14 апреля 1994 года, № 1480-ХП
7. Абдыкалыков Э., Нарусбаева У., Добрецова Н., Учебное пособие «Местные бюджеты и бюджетный процесс». Б., 2010
8. Исаков И. И. «Экономика МСУ КР» (теория, методология практика). Б, 2007

<sup>37</sup> <http://www.kazna.gov.kg/index.php/ispolnenie-byudzhet/otchety-ob-ispolnenii-byudzhet>

<sup>38</sup> <http://www.kazna.gov.kg/index.php/ispolnenie-byudzhet/otchety-ob-ispolnenii-byudzhet>

9. Кожошев А. О., Шадыбеков К. Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики, Б., 2006.
10. Нарусбаева У., Чекиров А. Эффективные методы реализации стратегий развития сельских муниципалитетов. Учебный модуль под ред. Н. Добрецовоной. – Бишкек: Институт политики развития по заказу Фонда Ага-Хана, 2013. – 97 с.
11. Прозрачность органов местного самоуправления в управлении финансами и муниципальной собственностью. Б., Урбан Институт, 2008.
12. Раханов Н. С. Определение трансфертов в условиях двухуровневого бюджета на 2007 год. Б., 2007
13. Тюлюндиева Н. Концепция управления бюджетом государства. Б., 2011
14. Тюлюндиева Н. Финансовые основы местного самоуправления. Б., 2004
15. Формирование и исполнение местных бюджетов. Учебный модуль. – Б., Институт политики развития, АРИС, 2013.
16. Экономические основы местного самоуправления в Кыргызской Республике, Б., АГУПКР-ФХЗ, 2013.

## РАЗДЕЛ III. ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

### ГЛАВА 7. Становление и развитие института государственной и муниципальной службы

#### *Содержание главы:*

1. Формирование правовой базы государственной и муниципальной службы
2. Управление государственной гражданской службой и муниципальной службой

*Краткие выводы*

*Новые термины и понятия*

*Контрольные вопросы*

*Литература*

#### 1. Формирование правовой базы государственной и муниципальной службы

В первые годы после приобретения независимости государственный аппарат Кыргызстана был укомплектован кадрами приспособленными работать в условиях командно-административной системы управления государством. Все те, кто работал на должностях в органах государственного управления разного уровня статуса государственного служащего не имели, они назывались советскими служащими, статус которых регулировался обычными нормами гражданского права.

Вместе с этим в новых условиях, в которых оказался Кыргызстан после 1991 года, от наличия и развитости института государственной службы в значительной мере зависело насколько эффективно действует государственный аппарат. Было очевидно, что темпы, методы и содержание процесса административного реформирования во многом зависят от формирования законодательства о государственной службе.

В развитии правовой базы государственной и муниципальной службы КР можно выделить следующие этапы.

**1-й этап, с 1996 по 1999 годы.** Первым нормативным правовым актом в сфере государственной службы стало «*Временное положение об основах государственной службы в Кыргызской Республике*», утвержденное указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года.

В этом документе было определено, что государственный служащий это —. В нем были определены ряд требований современной государственной службе. Указывалось, что государственный служащий подлежит *аттестации* для определения его соответствия занимаемой должности, уровня его профессиональной подготовки и перспективы служебного роста, а также обеспечения соответствия заработной платы результатам труда. Трудовая деятельность граждан на профессиональной основе в аппарате местных кенешей приравнивается к государственной службе.

Уже тогда предъявлялось требование, что государственный служащий ежегодно представляет в государственные органы налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности. Но из-за отсутствия конкретного механизма реализации эта норма была декларативной и практически не работала.

В целях развития кадрового потенциала государственной службы и обучения в 1997 году было принято решение по образованию Академии управления при Президенте Кыргызской Республики на базе Бишкекской школы менеджмента и бизнеса.

**2-й этап, с 1999 по 2004 годы.** Дальнейшим шагом в формировании и развитии правовых основ института государственной службы стал Закон КР «О государственной службе», принятый 30 ноября 1999 года. В законе впервые указывалось, что по результатам государственного квалификационного экзамена или аттестации государственным служащим присваиваются *классные чины*, в целях совершенствования кадровой работы, подбора, расстановки и продвижения государственных служащих создается *резерв кадров* государственной службы. Предусматривалось проведение аттестации 1 раз в два года для определения его соответствия занимаемой должности.

Статья «Сведения о доходах и имуществе, принадлежащем государственному служащему на праве собственности» предъявляла требование, чтобы гражданин при поступлении на государственную службу, а также государственный служащий обязаны ежегодно представлять в соответствующие органы государственной налоговой службы сведения о всех доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Однако,

эта норма оставалась декларативной из-за отсутствия конкретных механизмов реализации.

Устанавливался ряд ограничений на прохождение государственной службы.

Государственный служащий был не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой;
- заниматься лично предпринимательской деятельностью, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением за это вознаграждения в любой форме;
- быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе либо который ему непосредственно подчинен или подконтролен.

Также он не мог использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства, другое государственное имущество и служебную информацию; получать от физических и юридических лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействие, связанных с исполнением служебных полномочий.

Государственному служащему запрещалось участвовать в деятельности политических партий и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью; находиться на государственной должности в государственных органах, в которых его служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицами, находящимися с ним в близких родственных отношениях (родители, супруг(а), братья, сестры и дети).

Законом 1999 года было установлено, что замещение вакантной государственной должности проводится на основе конкурса. Государственным органам предоставлялась возможность выбора одного из подходящих вариантов организации конкурса: проводить в форме конкурса документов с проведением собеседования или конкурса – испытания. Однако даже такие возможности гибких вариантов организации конкурса реализовывались с большим трудом. Конкурсная система зачастую рассматривалась руководителями государственных органов как помеха в их деятельности, ущемление прав первого руководителя свободно назначать нужных им людей.

Важным шагом для урегулирования этих и других проблем государственной службы стало утверждение в 2000 году следующих положений:

- о порядке проведения аттестации государственных служащих;
- о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы;
- о порядке проведения квалификационных экзаменов государственных служащих;
- о порядке формирования и функционирования резерва кадров государственной службы;
- о служебном продвижении государственных служащих;
- о порядке присвоения классных чинов государственным служащим.

Ранее существовавшая система уравнительной оплаты труда, когда вне зависимости от выполняемой работы, должностного положения, уровня государственного органа размер заработной платы почти не менялся, была реформирована, также была ликвидирована привязка к минимальной ставке заработной платы в бюджетной сфере. Новые положения позволили внести изменения в систему заработной платы государственных служащих, она позволила увеличить разницу в размере оплаты труда служащих занимающих низшую и высшую должности, и таким образом, мотивировала к служебному росту через увязку заработной платы с объемом должностных полномочий, дифференцировать заработную плату в зависимости от статуса государственного органа.

С целью реализации политики профилактики нарушений должностными лицами и государственными служащими своих должностных обязанностей, предотвращения коррупции в государственных органах в начале 2001 года был принят Указ Президента «Об этике государственных служащих Кыргызской Республики». В органах государственного управления были приняты кодексы профессиональной этики. Этим и другими нормативными правовыми актами были заложены правовые основы этического поведения государственных служащих, обеспечивающие объективность и беспристрастность их оценки.

Закон КР «О государственной службе» от 1999 года заложил правовую основу для развития государственной службы в Кыргызстане, но не решал ряда важных вопросов. В связи с тем, что он охватывал назначаемые политические должности, а также их помощники и советники, и профессиональные государственные служащие это размывала границы между административными государственными служащими и политическими должностями.

Конкурсы были не обязательны или достаточно объективны, характеризовались формальностью, не всегда продвигались заслуженные работ-

ники, допускались увольнение хороших специалистов. Политические назначения также простирались довольно далеко вглубь административной иерархии. Таким образом, смена руководителей министерств и государственных ведомств приводила иногда к крупномасштабным изменениям среди нижестоящих должностных лиц.

К примеру, по данным статистики сменяемости кадров по состоянию за 2001 год в Госкомитете по туризму и спорту произошла на 78 процента, тогда как не было сокращения штата. В Министерстве внутренних дел сменяемость состава достигла 50,8 процента, при этом по причине ухода на пенсию только 7,4 процента, а по сокращению штата 3,7 процента. В Госкомиссии по развитию предпринимательства сменяемость была 46,1 процента.

Закон «О государственной службе» 1999 года не обеспечил адекватной защиты государственных служащих от увольнений по политическим мотивам. В результате страдала независимость, объективность и качество состава лиц на разных должностях государственной службы. В целом Закон не обеспечивал необходимую эффективность, стабильность и преемственность в деятельности государственного аппарата.

Государственный служащий не был уверен в стабильности своего положения, не знал, надолго ли он останется на своей должности и в государственном органе.

**3-й этап, с 2004 по 2010 год.** В целях устранения издержек и негативных тенденций в системе государственной службы, осуществления реформ государственной службы и адаптации лучшего мирового опыта к условиям Кыргызстана была начата работа над проектом нового закона. Была создана рабочая группа, включающая независимых экспертов, ученых, депутатов Жогорку Кенеша, специалистов госорганов.

В качестве основных задач нового закона устанавливались:

- разделение политических должностей от профессиональных государственных служащих;
- усиление конкуренции при приеме на государственную службу и продвижении госслужащих,
- сокращение степени политического вмешательства в процессы принятия решений по вопросам управления кадрами,
- создание стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей;
- усиление институциональных мер по управлению государственной службой.

Было намечено, что правительство примет меры, чтобы обеспечить, всех лиц, нанимаемых на «главные» и «старшие» должности впервые, нанимать на работу на открытой конкурсной основе. Кроме этого все лица, продвигаемые на «главные» и «старшие» должности продвигаются по службе на основании результатов оценки эффективности работы или аттестации. Была создана рабочая группа, включающая независимых экспертов, ученых, депутатов Жогорку Кенеша, специалистов госорганов.

Работа по подготовке новой редакции законопроекта по государственной службе шла почти полтора года. Он вообрал в себя самые современные тенденции в системе государственной службы, осуществления реформ государственной службы и адаптации лучшего мирового опыта к условиям Кыргызстана.

Подготовленный законопроект прошел обсуждения на круглых столах с представителями гражданского общества, обсуждался в министерствах и ведомствах КР, дорабатывался в Комитете по государственному устройству ЖОГОРКУ КЕНЕШ КР.

В результате, в 2004 году был принят Закон КР «О государственной службе» в новой редакции. В целом в Закон были заложены механизмы, позволяющие сократить степень политического вмешательства в процессы принятия решений по вопросам управления кадрами, усиление конкуренции при приеме на государственную службу и продвижении госслужащих.

Закон ориентирует государственную службу КР на следующие принципы:

- 1) верховенства Конституции КР, законов КР и приоритетности прав и свобод человека и гражданина;
- 2) преданности государственных служащих народу Кыргызстана;
- 3) стабильности государственной службы;
- 4) гласности, доступности для общественности информации о деятельности государственного служащего;
- 5) профессионализма, компетентности, инициативности и честности;
- 6) равного права граждан КР на поступление на государственную службу;
- 7) дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей, обеспечения справедливой и беспристрастной системы дисциплинарной ответственности;
- 8) подконтрольности и подотчетности государственных служащих, обязательности для исполнения решений, принятых в пределах предоставленных законодательством полномочий вышестоящих государственных органов и должностных лиц;

9) правовой, экономической и социальной защищенности государственных служащих, гарантированности им и их семьям достойного уровня жизни;

10) постоянного совершенствования системы государственной службы;

11) прозрачности и беспристрастного подбора, оценки работы и продвижения кадров на конкурсной основе;

12) исключения политического влияния и неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

Закон провел строгое разделение политических должностей и административных, вводится новый институт статс-секретарей, за счет которых будет обеспечиваться стабильность функционирования государственных органов. Они не сменяемы при отставках правительства. Для них предусмотрен демократический механизм участия в конкурсе и особый порядок назначения, а также затруднено отстранение от должности, предусмотрены механизмы защиты от вмешательства первых лиц государственного органа в деятельность по кадровому менеджменту.

Для поддержки стабильности деятельности статс-секретарей государственных органов, а также мониторинга соблюдения законности на государственной службе предусмотрен уполномоченный государственный орган по делам государственной службы – *Государственная кадровая службы КР*, а также *Совет по государственной службе*, включающий представителей всех ветвей власти.

В качестве основного требования, предъявляемого к государственным служащим было установлено, что государственным служащим не может быть лицо, не достигшее 21 года. Эта норма была введена депутатами Жогорку Кенеша исходя из того, что именно к данному возрасту получают высшее образование. Указанный возрастной ценз для поступающих на государственную службу также остался в дальнейшем без изменения и в Законе 2016 года.

В целях антикоррупционной политики государственные служащие представляют декларацию, содержащую сведения об имуществе и доходах, принадлежащих им и ближайшим членам их семей. Часть из них уже обрабатывают на полноту и достоверность представляемых сведений.

Также далее Указом Президента КР предусмотрено проведение тестирования на *полиграфе*. Актуальность применения полиграфа заключается в том, что современные компьютерные полиграфы уже трудно обмануть. За рубежом и даже на постсоветском пространстве компьютерные полиграфы из-за надежности результатов все шире находят распространение

не только в правоохранительных органах, банковской системе, но и в торговых центрах для выявления воровства среди персонала. В результате тестирования на полиграфе выявляются скрытые мотивы поступления на государственную службу, фальсификация документов, наличие преступлений и подлогов, факты обмана руководства.

Проведенное нами исследование мировой практики на государственной службе показали, что институт высших административных должностей имеется в разных странах. Как показывает проведенный нами анализ в мире в системе иностранных дел под разными наименованиями высшую административную должность на уровне министерств и других государственных органов имеют более 51 стран. Также 6 стран имеют высшую административную должность на уровне правительства.

К началу рассматриваемого периода стало очевидным необходимость правового обеспечения работы служащих органов МСУ, развитие которого в этот период проходило достаточно активно. Поэтому в 2004 году был принят Закон КР «О муниципальной службе», который обеспечил муниципальных служащих соответствующими статусом, условиями и возможностями (заработная плата, ранги, повышение квалификации, социальная защита и др.).

Для этого были разработаны «Реестр административных должностей муниципальной службы Кыргызской Республики», а также следующие Положения:

- О порядке проведения аттестации муниципальных служащих, занимающих административные муниципальные должности КР;
- О порядке проведения конкурса на замещение вакантной административной должности муниципальной службы КР;
- О порядке присвоения классов чинов муниципальным служащим, занимающих административные муниципальные должности КР.

**4-й этап, с 2010 года по настоящее время.** После начала в 2010 году политической модернизации в нашей стране, перед органами управления государством стали новые задачи. Государственная служба КР должна была отвечать на эти и другие вызовы времени. К ним можно отнести возросшие требования к эффективности деятельности госаппарата, повышения качества предоставляемых государственных услуг, необходимость использования возможностей новых информационных технологий и другие.

Ориентиры для дальнейшего развития государственной службы были отражены в **Концепции модернизации государственной службы**, принятая в 2011 году. План реализации Концепции модернизации государ-

ственной службы для кадровой составляющей аппарата государственного управления стал «дорожной картой» в деле модернизации законодательства о государственной службе.

Одним из результатов стало принятие в 2016 году Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Новый закон, объединивший прежние законы «О государственной службе» и «О муниципальной службе» регулируют публичную службу республики, представляющую собой сложную и чрезвычайно важную составляющую государственного аппарата КР.

В объединенном Законе введены ряд принципиально новых новшеств. Так, есть статья, вводящая новый принцип продвижения по службе на основе профессиональных заслуг. Появилась отдельная статья «Карьерное планирование». Устанавливается, что конкурсы на замещение вакантной должности проводятся сначала среди лиц, состоящих во внутреннем и национальном резервах кадров, а затем открытого конкурса.

По письменному заявлению участника конкурса в течение 3 дней ему выдается копия видеозаписи или аудиозаписи собеседования в части, касающейся его, или демонстрируется полная видеозапись или аудиозапись собеседования, в котором он участвовал.

Впервые вводится порядок введения *испытательного срока* для имеющих стаж работы. Более подробно рассмотрен вопрос обучения в статье «Профессиональное развитие государственного гражданского служащего и муниципального служащего». В частности, для проведения обучения по ведомственным направлениям выделяются финансовые средства государственным органам и органам МСУ отдельной защищенной строкой в бюджетной классификации расходов.

Служащий, направляемый на обучение сроком более 3 месяцев, заключает с государственным органом, органом МСУ договор об обязательствах по отработке определенного срока и возмещении затрат, связанных с обучением, если прекратит службу по собственному желанию.

В новом Законе отменена аттестация. Фактически практика аттестации уже не отвечала требованиям формирования профессионализма. Введена система *оценки деятельности*, которая «представляет собой определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, органа местного самоуправления и перспектив карьерного роста».

Впервые четко определяются вопросы *ротации*. Установлено, что перечень случаев и ситуаций, по которым имеется риск коррупции, разрабатывается статс-секретарем соответствующего государственного органа

на и утверждается Советом. Предусмотрено, что ротация проводится на равнозначные должности либо нижестоящие должности, что существенно расширяет возможности ротации.

Есть нововведения в системе этики государственного гражданского служащего и муниципального служащего, теперь предусматривается утверждение Кодекса этики Советом, а не отдельным законом как это было в прежнем законодательстве.

Информация о проведении конкурса дается через газету и веб-сайт уполномоченного государственного органа либо других официальных средствах массовой информации, а также на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления.

## 2. Управление государственной гражданской службой и муниципальной службой

Современную систему управления государственной и муниципальной службы составляют:

- 1) Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе;
- 2) уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- 3) статс-секретари государственных органов (далее – статс-секретарь);
- 4) службы управления персоналом государственных органов либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

Систему управления муниципальной службой составляют:

- 1) Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе – в части формирования политики в сфере муниципальной службы;
- 2) уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы – в части разработки политики муниципальной службы и обеспечения ее реализации;
- 3) руководители аппаратов органов местного самоуправления городов и ответственные секретари айыл окмоту;
- 4) службы управления персоналом органов местного самоуправления либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

**Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе.** Это коллегиальный орган формирующий стратегию развития

государственной гражданской службы и муниципальной службы. Совет регулирует вопросы формирования политики муниципальной службы на основе принципа разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, установленных Конституцией. При инициировании проектов законов в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы Совет дает заключение в виде рекомендаций.

В полномочия Совета входят:

- выработка предложений по повышению эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- выработка предложений по внедрению антикоррупционных механизмов в систему государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- выработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- конкурсный отбор и представление кандидатур для назначения на должности статс-секретарей;
- определение рейтинга статс-секретарей на основе оценки;
- рассмотрение жалоб на неправомерные действия статс-секретарей, назначение служебных расследований;
- дача согласия или отказ в даче согласия на ротацию или освобождение от должности статс-секретарей;
- инициирование вопроса об освобождении от должности статс-секретаря в случаях, предусмотренных законодательством.

Совет заслушивает информацию руководителя уполномоченного государственного органа по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы об общем состоянии дел в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы и мерах по повышению ее эффективности.

В состав Совета входят:

- один представитель парламентского большинства (заместитель председателя Совета) и один представитель парламентской оппозиции, определяемые Жогорку Кенешем КР сроком на один год;
- один представитель Президента КР (заместитель председателя Совета), определяемый Президентом КР сроком на один год;
- два представителя Правительства КР, определяемые Премьер-министром КР сроком на один год;

- один представитель Верховного суда КР, определяемый председателем Верховного суда из числа судей Верховного суда сроком на один год;
- мэр города и глава айыл окмоту, определяемые Союзом местных самоуправлений КР сроком на один год;
- руководитель уполномоченного государственного органа по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы (председатель Совета) на постоянной основе.

Рабочим органом Совета является уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы. Порядок работы Совета определяется Регламентом, утвержденным Президентом.

**Уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы.** В целях осуществления единой государственной политики в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы Президентом КР образуется уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы. Уполномоченный государственный орган возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом. Он имеет право участвовать в заседаниях Жогорку Кенеша КР, Правительства КР и других государственных органов и органов МСУ по вопросам, входящим в компетенцию уполномоченного государственного органа.

Уполномоченный государственный орган осуществляет следующие функции:

- анализ, мониторинг и оценка функционирования государственной гражданской службы и муниципальной службы для принятия решений по ее совершенствованию;
- ориентирование оперативного управления на достижение стратегических целей и задач кадровой политики на основе национальных и государственных программных концепций и документов, а также решений Совета;
- формирование управленческого аппарата, обладающего достаточными полномочиями и потенциалом для реализации единой кадровой политики в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- разработка и согласование нормативных правовых актов в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы. Дача заключения на иницилируемые проекты законов в сфере государственной

гражданской службы и муниципальной службы с последующим внесением на рассмотрение Совета;

- разработка реестра государственных и муниципальных должностей;
- инициирование рассмотрения Советом вопроса ротации либо соответствия занимаемой должности статс-секретарей;
- разработка норм этики служащего;
- организация карьерного роста служащих на системном уровне;
- внедрение, развитие и администрирование информационной (автоматизированной) системы управления человеческими ресурсами на государственной гражданской службе и муниципальной службе;
- организация и проведение тестирования кандидатов на замещение вакантных административных должностей;
- организация и проведение тестирования на полиграфе кандидатов на замещение вакантных должностей и при проведении служебных расследований;
- координация работы государственных органов и органов местного самоуправления по отбору кандидатов на государственную гражданскую службу и муниципальную службу;
- реализация механизмов формирования и функционирования национального и внутреннего резервов кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- формирование, планирование и прогнозирование общей потребности в обучении служащих и лиц, состоящих в резерве кадров;
- эффективное использование кадрового резерва в государственных органах и органах местного самоуправления;
- согласование государственных образовательных программ обучения, повышения квалификации и переподготовки служащих;
- формирование государственного заказа на обучение служащих, а также организация научной и исследовательской деятельности в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- координация донорской помощи в сфере обучения служащих;
- оценка эффективности и результативности обучения служащих;
- содействие в построении института наставничества в государственных органах и органах местного самоуправления путем оказания методической помощи, консультаций, проведения обучающих мероприятий;
- организация и проведение рейтинга и мониторинга деятельности статс-секретарей и руководителей аппаратов государственных органов;
- мониторинг деятельности руководителей аппаратов и ответственных секретарей органов местного самоуправления по вопросам муниципаль-

ной службы;

- мониторинг исполнения служащими этических норм;
- оказание консультативной, методической и информационной помощи государственным органам и органам местного самоуправления по вопросам государственной кадровой политики, прохождения государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- построение системы материальной и нематериальной мотивации служащих, стимулирующей повышение их профессионализма;
- формирование статистической отчетности в сфере государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- организация обсуждений и выработки предложений по актуальным проблемам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- обеспечение прав и законных интересов служащих;
- формирование базы данных служащих, освобожденных от занимаемых должностей по отрицательным основаниям.

Уполномоченный государственный орган осуществляет иные функции в соответствии с законодательством КР.

**Статс-секретарь государственного органа.** В государственных органах исполнительной власти, в которых функционирует государственная гражданская служба, учреждается должность статс-секретаря. Законодательством может быть учреждена должность статс-секретаря в других государственных органах КР.

Статс-секретарь является государственным служащим, занимающим высшую административную должность в государственных органах. Должность статс-секретаря является постоянной и по правовому статусу приравнивается к должности первого заместителя руководителя государственного органа.

В государственных органах, в которых не учреждена должность статс-секретаря, исполнение его обязанностей возлагается на руководителей аппаратов этих органов.

Лицо, замещающее должность статс-секретаря, не освобождается от должности в связи с отставкой или освобождением от должности руководителя государственного органа.

Статс-секретарь:

- реализует единую государственную политику в сфере государственной гражданской службы;
- обеспечивает организацию деятельности государственного органа по достижению его целей и задач;

– организует разработку стратегического, перспективного плана деятельности государственного органа, планов структурных подразделений и служащих;

- отвечает за разработку и реализацию программного бюджета;
- разрабатывает структуру управления государственного органа;
- организует деятельность службы управления персоналом государственного органа;
- обеспечивает деятельность по планированию карьерного роста служащих;
- организует подбор и расстановку кадров в государственном органе;
- разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию;
- организует внедрение современных технологий управления;
- осуществляет функции поддержки Жогорку Кенешу, в том числе управления финансовыми, материальными и человеческими ресурсами;
- обеспечивает повышение потенциала служащих;
- разрабатывает механизмы материальной и нематериальной мотивации служащих;
- разрабатывает и обеспечивает функционирование системы мониторинга деятельности государственного органа;
- осуществляет контроль за исполнительской и трудовой дисциплиной;
- осуществляет меры по предупреждению, выявлению и разрешению конфликта интересов;
- организует проведение оценки деятельности служащих;
- готовит предложения по совершенствованию деятельности государственного органа.

Статс-секретарю не могут передаваться полномочия по реализации отраслевых функций государственного органа, за исключением случаев замещения отсутствующего руководителя государственного органа.

Статс-секретарь подотчетен и ответственен:

- перед Советом – за реализацию политики в сфере государственной гражданской службы;
- перед руководителем государственного органа – за организацию деятельности государственного органа по достижению его целей и задач в рамках возложенных настоящим Законом функций.

Оценка деятельности статс-секретаря проводится Советом ежегодно. Ротация статс-секретаря проводится не чаще одного раза в 3 года. Уполномоченный государственный орган может внести предложение по ротации

статс-секретаря до наступления срока ротации, если обстоятельства требуют применения мер такого рода, для предотвращения нанесения серьезного ущерба государственной гражданской службе.

Отбор на замещение вакантной должности статс-секретаря осуществляется Советом на конкурсной основе с учетом соответствия кандидата квалификационным требованиям. При отборе кандидатов на должность статс-секретаря на заседание Совета приглашается руководитель государственного органа, который участвует в заседании Совета с правом совещательного голоса.

Статс-секретарь в государственных органах исполнительной власти назначается Премьер-министром по представлению Совета с согласия руководителя государственного органа в течение 5 рабочих дней.

Премьер-министр вправе отклонить кандидатуру на должность статс-секретаря в случае несогласия руководителя государственного органа с последующим уведомлением Совета о необходимости проведения повторного конкурса.

При проведении повторного конкурса лицо, прошедшее по конкурсу, назначается Премьер-министром по представлению Совета в течение 5 рабочих дней.

Статс-секретарь в государственных органах исполнительной власти освобождается от занимаемой должности Премьер-министром:

- 1) по представлению Совета – с согласия руководителя государственного органа;
- 2) по представлению руководителя государственного органа – с согласия Совета.

Порядок назначения на должность, освобождения от должности статс-секретаря в других государственных органах определяется вышестоящим государственным органом (должностным лицом), в ведении которого находятся данные государственные органы в соответствии с процедурами, установленными настоящим Законом.

Должность статс-секретаря могут занимать лица, имеющие высшее образование, стаж работы на главных должностях государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 5 лет или опыт руководящей работы в иных сферах деятельности не менее 7 лет, но при одновременном наличии стажа работы на главных должностях государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 3 лет.

Положение о статс-секретаре разрабатывается Советом и утверждается Правительством КР.

Указом Президента КР от 23 августа 2010 года № 143 «Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы» на Государственную кадровую службу возложено определение ежегодного рейтинга деятельности статс-секретарей на основе: мониторинга качества, объема и прозрачности деятельности статс-секретаря; опроса государственных служащих соответствующего государственного органа и общественного мнения.

Исходя из вышеуказанного Государственная кадровая служба ежегодно публикует сведения о проводимой работе по ежегодной оценке и выставлению рейтинга статс-секретарям государственных органов. Также СМИ периодически дают сведения о проводимых конкурсах и назначениях на должность статс-секретарей государственных органов. В политике, обществе и среди государственных служащих существует несомненный интерес, связанный с общей оценкой деятельности правительства, его направляющей роли по управлению и достижениями в деятельности государственных органов.

При рациональной системе индикаторов, четких правилах и справедливых порядках проведения оценивания вокруг рейтинга статс-секретарей устанавливается своеобразная аура справедливости, сами результаты становятся реальным мотивирующим фактором для статс-секретаря и коллектива государственного органа.

Многие увязывают данный вопрос с их опытностью в вопросах кадровой политики, менеджерскими способностями, продолжительностью работы в должности статс-секретаря и полученными рейтингами.

**Руководитель аппарата органа МСУ города, ответственный секретарь айыл окмоту.** В органах МСУ городов вводится должность руководителя аппарата. В айыл окмоту вводится должность ответственного секретаря.

Руководитель аппарата/ответственный секретарь:

- реализует единую государственную политику в сфере муниципальной службы;
- обеспечивает организацию деятельности органа местного самоуправления по достижению его целей и задач;
- организует разработку стратегического, перспективного плана деятельности органа местного самоуправления, планов структурных подразделений и служащих;
- организует деятельность службы управления персоналом органа местного самоуправления;
- обеспечивает карьерное планирование служащих;

- организует подбор и расстановку кадров;
- разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию;
- организует внедрение новых технологий управления, в том числе автоматизацию процессов и электронное управление;
- осуществляет функции поддержки Жогорку Кенешу, в том числе управления финансовыми, материальными и человеческими ресурсами;
- осуществляет меры по предупреждению, выявлению и разрешению конфликта интересов;
- обеспечивает повышение потенциала служащих;
- разрабатывает механизмы материальной и нематериальной мотивации служащих;
- разрабатывает и обеспечивает функционирование системы мониторинга деятельности органа местного самоуправления;
- осуществляет контроль за исполнительской и трудовой дисциплиной;
- организует проведение оценки деятельности служащих;
- готовит предложения по совершенствованию деятельности органа местного самоуправления.

**Служба управления персоналом государственного органа, органа местного самоуправления.** Это подразделение государственного органа, органа МСУ образуется в целях формирования, развития и профессионального совершенствования кадрового потенциала государственного органа, органа местного самоуправления.

Служба управления персоналом:

- осуществляет деятельность по карьерному планированию;
- формирует и ведет резерв кадров;
- организует отбор и учет кадров, ведет делопроизводство по кадровым вопросам;
- организует деятельность, связанную с обеспечением трудовой дисциплины, проведением оценки и конкурсов;
- обеспечивает соблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной гражданской службе и муниципальной службе;
- обеспечивает первичную оценку (верификацию, валидацию) сведений, представляемых служащими в декларациях;
- организует работу по обучению, переподготовке и повышению квалификации кадров;
- организует работу по оценке эффективности деятельности служащих;
- вносит предложения по разработке системы мотивации служащих;
- осуществляет деятельность по выработке предложений и реализации

схемы ротации служащих;

- осуществляет меры по предупреждению, выявлению и разрешению конфликта интересов;
- разрабатывает проекты нормативных правовых актов, типовых договоров и иных документов, регламентирующих курируемую сферу деятельности.

Типовое положение о службе управления персоналом утверждается уполномоченным государственным органом. Наименование, структура и штатная численность службы управления персоналом определяется руководителем государственного органа, органа местного самоуправления.

### **Краткие выводы:**

1. В начале 2000-х годов были заложены основы института государственной службы независимого Кыргызстана, обеспечение формирования системы стабильности и преемственности на государственной службе Кыргызстана.
2. В Кыргызстане решены задачи разделения политических должностей от профессиональных государственных служащих; усиления конкуренции при приеме на государственную службу и продвижении госслужащих, сокращения степени политического вмешательства в процессы принятия решений по вопросам управления кадрами, создания стимулов для более эффективного и добросовестного выполнения госслужащими своих обязанностей; а также на усиления институциональных мер по управлению государственной службой.
3. В результате использования лучшего передового зарубежного опыта и изучения своих потребностей Кыргызстану удалось создать целостную систему государственной службы, имеющую предпосылки для обеспечения соблюдения преемственности, создания профессиональной и стабильной государственной службы.
4. Новый Закон КР о государственной гражданской и муниципальной службе от 2016 года, с соответствующими подзаконными актами и современным менеджментом, может стать действенным механизмом развития человеческого потенциала системы государственного управления Кыргызстана.
5. Закон КР о государственной гражданской и муниципальной службе от 2016 закрепил современную систему управления государственной и муниципальной службы.

### **Новые термины и понятия:**

- *Административные должности*
- *Аттестация*
- *Государственная должность*
- *Государственная служба*
- *Должностная (открытая) модель*
- *Испытательный срок*
- *Карьерная (закрытая) модель*
- *Карьерное планирование*
- *Классный чин*
- *Конкурс документов*
- *Кодекс профессиональной этики*
- *Конкурс – испытание.*
- *Меритократия*
- *Оценка деятельности*
- *Политические должности*
- *Профессиональное развитие*
- *Реестр государственных и муниципальных должностей*
- *Резерв кадров*
- *Ротация*
- *Тестирование*
- *Управление человеческими ресурсами*

### **Контрольные вопросы и учебные задания:**

1. Понятие и система государственной и муниципальной службы.
2. Цели и задачи государственной и муниципальной службы.
3. Основные функции государственной и муниципальной службы.
4. Назовите виды государственной службы и законы их регулирующие.
5. Что такое должность государственной службы и какие основания она имеет?
6. Назовите цели государственной и муниципальной службы.
7. Перечислите основные задачи государственной и муниципальной службы.
8. Назовите основные функции государственной и муниципальной службы.
9. Перечислите и опишите содержание основных этапов развития правовой базы государственной и муниципальной службы КР.
10. Что составляет систему управления государственной и муниципальной службы?

### **Литература:**

1. Конституция КР (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года)
2. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года
3. Государственная и муниципальная служба Кыргызской Республики. Сборник информационно-аналитических материалов и нормативных правовых актов по государственной и муниципальной службе. Б.: «Блиц», 2015.–192 с.
4. Темирбаев К. Т. Государственная служба Кыргызстана: становление, развитие и обновление. Б.: «Учкун», 2008. -, 136 с.
5. Шадыебеков К. Б. Научно-практический комментарий Закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе» (постатейный)/ К. Б. Шадыебеков, А. О. Кожошев. -Бишкек, 2009.–155 с
6. Шерипов Н. Т. Государственная гражданская служба Кыргызской Республики (административно-правовое исследование)/ автореферат диссертации доктора юридических наук, Тюмень, 2011

## ГЛАВА 8. Организация государственной гражданской службы и муниципальной службы

### Содержание главы:

1. Принципы организации государственной гражданской службы и муниципальной службы

2. Правовое положение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

3. Прохождение государственной гражданской службы и муниципальной службы

Краткие выводы

Новые термины и понятия

Контрольные вопросы

Литература

### 1. Принципы организации государственной гражданской службы и муниципальной службы

Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» определил государственную гражданскую службу как вид государственной службы, представляющую собой профессиональную служебную деятельность граждан КР в государственных органах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией КР и иными нормативными правовыми актами КР. Муниципальную службу как профессиональную служебную деятельность граждан КР в органах МСУ по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией КР и иными нормативными правовыми актами.

Государственная гражданская служба и муниципальная служба основываются на единстве и целостности системы управления государством и действуют на принципах:

- верховенства Конституции;
- стабильности и преемственности;
- профессионализма, компетентности и инициативности;
- равного доступа граждан КР при поступлении на службу вне зави-

симости от пола, расы, языка, наличия инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, происхождения, имущественного или иного положения;

- продвижения по службе на основе профессиональных заслуг;
- дисциплины и персональной ответственности за исполнение служебных обязанностей;
- правовой, экономической и социальной защищенности служащих, гарантированности им и их семьям достойного уровня жизни;
- исключения политического, религиозного влияния и непропорционального вмешательства в деятельность служащих.

Организация государственной гражданской службы и муниципальной службы КР, в настоящее время, включает следующие элементы:

- 1) реестр государственных и муниципальных должностей;
- 2) квалификационных требования к должностям;
- 3) правила поступления на службу;
- 4) подготовка кадров и повышение их квалификации;
- 5) порядок и процедуры продвижения по службе;
- 5) системы мотивации и ответственности служащих;
- 6) порядка освобождения от должности.

Функционирование государственной гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается поступлением на службу и занятием определенной должности, продвижением служащих по должности и завершением службы.

**Должности государственной и муниципальной службы.** Государственная гражданская служба и муниципальная служба основываются на систематизированном перечне должностей, привязанных к комплексу задач, возложенных на государственный орган, орган МСУ. Ее представляет реестр государственных и муниципальных должностей, утверждаемых Президентом КР. Этот реестр состоит из 3-х составляющих:

- 1) реестра политических, специальных должностей, содержащего наименование должностей без разделения на группы, государственные органы и органы местного самоуправления;
- 2) реестра административных должностей, содержащего наименования должностей, распределенных по группам и категориям, государственным органам и органам местного самоуправления;

3) реестра административных должностей вооруженных сил и правоохранительных органов, содержащего наименования должностей, распределенных по группам, категориям и государственным органам.

Административные должности, в свою очередь, подразделяются на следующие группы:

- 1) высшая должность;
- 2) главная должность;
- 3) старшая должность;
- 4) младшая должность.

Внутри групп административных должностей могут образовываться категории, которые устанавливаются реестром должностей.

**Квалификационные требования.** К административным служащим включаются следующие требования:

- 1) к стажу и опыту работы по специальности и соответствующим профессиональным навыкам;
- 2) к уровню и профилю образования с учетом категории и группы административных должностей;
- 3) к владению государственным языком в объеме, необходимом для осуществления деятельности служащего в предусмотренных законодательством случаях.

Так, к стажу работы для замещения административной должности установлены следующие квалификационные требования:

- младшие должности – без предъявления требований к стажу работы;
- старшие должности – стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее одного года либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 3 лет;
- главные должности – стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 3 лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 5 лет;
- высшие должности – стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 5 лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 7 лет.

К уровню образования для административных должностей установлены следующие квалификационные требования:

- младшие должности – высшее образование для государственных гражданских служащих, высшее либо среднее профессиональное образование для муниципальных служащих;
- старшие, главные и высшие должности – высшее образование.

Руководители государственных органов и органов МСУ по согласованию с уполномоченным государственным органом утверждают квалификационные требования по каждой административной должности на основе типовых квалификационных требований, утвержденных Правительством КР.

**Классные чины.** Это специальное звание, присваиваемое персонально каждому служащему, занимающему административную должность. Классные чины соответствуют группам и категориям реестра административных должностей. Классные чины присваиваются по результатам оценки деятельности, за некоторым их исключением.

Государственным гражданским служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- 1) младший инспектор государственной гражданской службы;
- 2) инспектор государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;
- 3) советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;
- 4) государственный советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса.

Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- 1) младший инспектор муниципальной службы;
- 2) инспектор муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- 3) советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- 4) муниципальный советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса.

Законом КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» установлен порядок присвоения, лишения и понижения в классном чине. Так, классные чины младшего инспектора государственной гражданской службы, младшего инспектора муниципальной службы присваиваются служащим, занимающим младшие должности. А классные чины инспектора государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса, инспектора муниципальной службы 1, 2 и 3 класса присваиваются служащим, занимающим старшие должности.

Присвоение, лишение, понижение классных чинов младшего инспек-

тора государственной гражданской службы, инспектора государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса, советника государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса производится руководителем государственного органа по представлению статс-секретаря.

Присвоение, лишение, понижение классных чинов младшего инспектора муниципальной службы, инспектора муниципальной службы 1, 2 и 3 класса производится руководителем соответствующего органа местного самоуправления.

Присвоенный классный чин указывается в служебном удостоверении. При переходе служащего из государственного органа в орган местного самоуправления либо из органа местного самоуправления в государственный орган ему присваивается классный чин, соответствующий классному чину по предыдущей должности, без проведения оценки.

Лицам, назначаемым в особом порядке Президентом, Торага Жогорку Кенеша, Премьер-министром, председателем Верховного суда и председателем Конституционной палаты Верховного суда КР, классные чины и специальные классные чины присваиваются без проведения оценки.

Лицам, имеющим воинские или специальные звания, специальные классные чины, дипломатические ранги, при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу присваивается классный чин, соответствующий этому воинскому или специальному званию, специальному классному чину, дипломатическому рангу, без проведения оценки.

**Карьерное планирование.** Государственный орган и орган местного самоуправления разрабатывают комплекс мер, направленных на карьерный рост служащих. Процесс карьерного планирования служащих в государственных органах обеспечивает статс-секретарь, а служащих в органах местного самоуправления, соответственно, руководитель аппарата или ответственный секретарь органа местного самоуправления.

Организация карьерного планирования обеспечивается функционированием резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы, соблюдением процедуры проведения конкурсного отбора, системы ротации, повышения потенциала служащего, оценки деятельности служащего, материальной и нематериальной мотивации служащего.

**Резерв кадров.** Резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы представляет собой группу кандидатов на замещение административных должностей. Он состоит из национального и внутреннего резерва.

*Национальный резерв кадров* состоит из кандидатов на главные и высшие административные должности. Этот кадровый резерв формируется уполномоченным государственным органом посредством проведения конкурсов.

Такой конкурс проводится среди следующих кандидатов:

- служащих, претендующих на служебное продвижение;
- служащих по представлению руководителя государственного органа, органа местного самоуправления по результатам оценки;
- других граждан КР, соответствующих квалификационным требованиям.

Внутренний резерв кадров состоит из кандидатов на младшие, старшие и главные должности. Этот резерв кадров состоит из:

- служащих, занимающих административные должности в данном органе, рекомендованных по результатам оценки;
- лиц, освобожденных от должности в связи с реорганизацией органа, сокращением штата, продолжительной нетрудоспособностью по состоянию здоровья;
- служащих, а также других лиц, участвовавших в конкурсе на замещение вакантной должности, показавших высокие результаты, но не рекомендованных к назначению.

Внутренний резерв кадров формируется руководителем государственного органа, органа местного самоуправления соответственно.

## 2. Правовое положение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

К каждому поступающему на службу предъявляются определенные требования, они имеют определенные права, обязанности и ограничения связанные со службой.

Так государственным гражданским служащим и муниципальным служащим предъявляются следующие обязательные требования:

- являться гражданином КР;
- быть не моложе 21 года – для государственной гражданской службы;
- быть не моложе 18 лет – для муниципальной службы;
- соответствовать квалификационным требованиям, установленным для данной должности законодательством и соответствующим государственным органом, органом местного самоуправления, осуществляющим прием на службу.

Служащим не может быть лицо:

- признанное решением суда недееспособным либо которому обвинительным приговором суда запрещено осуществлять деятельность в качестве служащего или занимать определенные должности государственной и муниципальной службы;
- имеющее судимость, не снятую или не погашенную в установленном законодательством порядке.

Вместе с этим государственные гражданские служащие и муниципальные служащие имеют права. В частности служащие имеют *право*:

- на уважение личного достоинства, справедливого и уважительного отношения к себе со стороны руководителей, коллег и граждан;
- в объеме установленных полномочий требовать исполнения соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, физическими и юридическими лицами Конституции и иных нормативных правовых актов, а также решений, принятых служащим в пределах своих должностных полномочий;
- на обучение для повышения своей профессиональной квалификации;
- на продвижение по службе с учетом результатов служебной деятельности, уровня образования, компетентности, профессиональной квалификации и опыта;
- на своевременную и в полном объеме выплату заработной платы в соответствии с результатами труда;
- получать в установленном порядке информацию, документы и другие материалы, необходимые для исполнения должностных полномочий;
- на отдых, обеспечиваемый установлением предельной продолжительности рабочего времени, перерывами в течение рабочего дня для отдыха и питания, предоставлением еженедельных выходных дней, нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых отпусков;
- на предоставление льгот в соответствии с законодательством;
- на создание безопасных для здоровья условий труда;
- принимать решения или участвовать в их подготовке и рассмотрении;
- требовать от руководителя постановки четко определенных задач;
- защищать свои права и законные интересы, а также обжаловать неправомерные действия должностных лиц в установленном законодательством порядке;
- требовать проведения служебных расследований с целью снятия безосновательных, по мнению служащего, обвинений или подозрений;

- на пенсионное обеспечение, социальную и правовую защиту со стороны государства, в том числе и членов его семьи, в случаях, предусмотренных законодательством;
- на освобождение от занимаемой должности по собственному желанию в установленном законодательством порядке;
- требовать письменного подтверждения устного распоряжения руководителя в случаях возникновения сомнения в законности данного распоряжения;
- на объединение в профессиональные союзы;
- на обращение в установленном порядке в суд, профсоюзные и другие органы с целью защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, разрешения споров, связанных со службой;
- на занятие образовательной, экспертной, научной и иной творческой деятельностью в соответствующей профессиональной сфере, дополнительно оплачиваемой из средств, не запрещенных законодательством, по согласованию с руководителем. Осуществление указанной деятельности не должно отражаться на количестве и качестве выполняемой работы по месту работы служащего;
- на защиту от преследования со стороны руководителя;
- владеть акциями, иными ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) с передачей их в доверительное управление на время нахождения на службе.

Служащие имеют также и иные установленные законодательством права. Руководители государственных органов и органов МСУ обязаны обеспечивать реализацию прав служащего, предусмотренных Законом.

Вместе с этим каждый служащий обязан:

- добросовестно исполнять служебный долг и должностные полномочия, решения соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, издаваемые в пределах их полномочий, руководствуясь Конституцией и иными нормативными правовыми актами;
- соблюдать Кодекс этики государственного гражданского служащего и муниципального служащего;
- соблюдать трудовую дисциплину;
- не допускать нарушений прав, свобод и интересов физических и юридических лиц;
- рассматривать обращения физических и юридических лиц, своевременно и объективно принимать по ним решения в соответствии с законодательством;

- незамедлительно информировать руководство и соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления о ставших ему известными фактах нарушения законодательства;
- иметь уровень профессиональной квалификации, необходимый для исполнения своих должностных обязанностей;
- применять в своей работе новые современные технологии, методы и инструменты электронного управления;
- хранить государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, в том числе и после прекращения службы в течение периода, в установленном законом порядке;
- сохранять в тайне получаемые при исполнении служебных обязанностей сведения, затрагивающие личную жизнь, честь и достоинство граждан, и не требовать от них представления такой информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;
- обеспечивать бережное отношение и сохранность имущества и собственности;
- принимать на себя ограничения, связанные с прохождением службы, установленные Законом;
- представлять сведения в соответствии с законодательством о декларировании.

Служащий может иметь иные обязанности в соответствии с законодательством. В случае получения поручения руководителя, противоречащего закону, служащий обязан руководствоваться положениями закона.

На служащих налагаются ограничения, связанные с государственной гражданской службой и муниципальной службой. Каждому служащему запрещается:

- состоять на муниципальной службе, муниципальному служащему – состоять на государственной гражданской службе;
- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением случаев, предусмотренных Законом
- заниматься лично или через доверенных лиц предпринимательской деятельностью, участвовать в управлении хозяйствующими субъектами независимо от их организационно-правовых форм, а также использовать свое служебное положение для содействия физическим и юридическим лицам в осуществлении ими предпринимательской деятельности с получением в обмен за это любых выгод;
- быть поверенным или иным представителем по делам третьих лиц в государственных органах и органах местного самоуправления, если иное

не предусмотрено законами;

- использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, служебные автотранспортные средства и другое имущество, предназначенное только для служебной деятельности;
- получать в связи с выполнением должностных обязанностей не предусмотренные законодательством вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц. Подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются собственностью соответственно государственных органов или органов местного самоуправления и передаются в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления в порядке, определяемом Правительством КР;
- создавать, участвовать или содействовать в какой-либо форме в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью и в служебное время; подчинение служебной деятельности партийным программам и решениям;
- находиться на службе, связанной с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью лицам, находящимся с ним в близких родственных отношениях;
- брать на себя обязательства и давать обещания, связанные с его службой, на которые он не уполномочен;
- использовать свое служебное положение в целях решения вопросов, которые непосредственно затрагивают личные интересы самого служащего и его близких родственников;
- организовывать забастовки, митинги, манифестации и другие мероприятия, которые препятствуют функционированию государственных органов и органов местного самоуправления, или участвовать в них;
- разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с законом к информации ограниченного доступа, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей;
- заниматься предвыборной агитацией в период референдумов и избирательных кампаний в служебное время;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих организаций и действующих на территории Кыргызской Республики их струк-

турных подразделений, если иное не предусмотрено международными договорами и законодательством;

– выезжать в служебные командировки за пределы КР за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством и международными договорами;

– публично осуждать действия вышестоящего органа или должностного лица, за исключением доказанных случаев причинения ими ущерба государственным, местным или общественным интересам.

Установление факта несоблюдения этих ограничений является основанием для применения к служащему мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности.

Служащий после прекращения службы в течение года не может:

– в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию;

– действовать от имени физического или юридического лица по делам, входившим в его ведение в период его нахождения на службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу.

Служащий не может состоять в органах управления коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законами. Служащий, имеющий гражданство другого государства, не может занимать руководящие должности в государственных органах и органах МСУ.

### **3. Прохождение государственной гражданской службы и муниципальной службы**

Поступление на государственную гражданскую службу и муниципальную службу осуществляется на конкурсной основе. Конкурсы на замещение вакантной должности проводятся в порядке конкурса из числа лиц, состоящих во внутреннем и национальном резервах кадров либо открытого конкурса.

В случае возникновения вакантной должности статс-секретарь (руководитель аппарата, ответственный секретарь, служба управления персоналом) уведомляет об этом уполномоченный государственный орган в письменной форме в течение 3 рабочих дней.

Конкурс на замещение вакантной должности должен обеспечить равный доступ граждан КР к государственной гражданской службе и муниципальной службе.

В первую очередь проводится конкурс среди лиц, числящихся во внутреннем и национальном резервах кадров. Если конкурс не состоялся либо лицо, прошедшее по конкурсу, не было назначено на должность, то объявляется открытый конкурс. При проведении открытого конкурса назначение на вакантную должность по другим основаниям не допускается.

Открытый конкурс объявляется при наличии вакантной должности путем размещения информации о проведении конкурса в газете и на веб-сайте уполномоченного государственного органа либо других официальных средствах массовой информации, а также на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления в течение 10 рабочих дней после образования вакантной должности.

Информация о проведении открытого конкурса на замещение вакантной должности должна содержать следующие сведения:

– наименование и юридический адрес государственного органа, органа МСУ;

– наименование вакантной должности;

– квалификационные требования, предъявляемые к вакантной должности;

– функциональные обязанности данной должности;

– перечень документов, необходимых для участия в конкурсе;

– время и место приема документов.

Лица, представившие документы и сведения, не отвечающие установленным требованиям, к участию в открытом конкурсе не допускаются.

Важно отметить, что при проведении конкурсов конкурсной комиссией производится видеозапись и аудиозапись собеседования. При проведении конкурсов в отдаленных районах допускается проведение только аудиозаписи собеседования. По письменному заявлению участника конкурса в течение 3 дней ему выдается копия видеозаписи или аудиозаписи собеседования в части, касающейся его, или демонстрируется полная видеозапись или аудиозапись собеседования, в котором он участвовал. Видеозапись и аудиозапись собеседований должны храниться в течение 3 лет.

Результаты открытого конкурса сообщаются участникам непосредственно после его завершения.

Статс-секретарь (руководитель аппарата, ответственный секретарь) не позднее 3 рабочих дней обязан внести руководителю государственного ор-

гана, органа местного самоуправления представление о назначении лица, успешно прошедшего по конкурсу на вакантную должность, и разместить информацию на веб-сайте государственного органа или органа местного самоуправления. При проведении конкурса в территориальных подразделениях государственных органов и органов местного самоуправления срок внесения представления и размещения информации на веб-сайте составляет 7 рабочих дней.

Руководитель государственного органа, органа местного самоуправления в течение 3 рабочих дней после получения представления издает приказ о назначении на должность лица, прошедшего по конкурсу. Он также может отклонить представленную кандидатуру только в случае установления факта нарушения процедур конкурсного отбора.

Допускается замещение вакантной должности в порядке ротации, определенном настоящим Законом.

При образовании вакантной должности руководитель государственного органа, органа МСУ вправе назначить служащего по итогам оценки на следующую вышестоящую должность при условии соответствия квалификационным требованиям.

Для поступления на отдельные административные должности государственной гражданской службы и муниципальной службы устанавливается особый (внеконкурсный) порядок.

Таким образом, Президент КР осуществляет назначение на ряд должностей, в их числе:

- заместителей руководителя Аппарата Президента;
- консультантов, советников и помощников Президента;
- руководителей структурных подразделений Аппарата Президента;
- специальных, постоянных и полномочных представителей Президента в соответствующих государственных органах и международных организациях;

- заместителей руководителей государственных органов, отнесенных к его номенклатуре Конституцией и иными нормативными правовыми актами;

- заместителей руководителя государственного органа, в функции которого входит материально-техническое и иное обеспечение деятельности Президента и Правительства.

Вне конкурса Торага Жогорку Кенеша осуществляет назначение на должности:

- заместителей руководителя Аппарата Жогорку Кенеша;
- консультантов, советников и помощников Торага Жогорку Кенеша;

- руководителей, заместителей руководителей структурных подразделений Аппарата Жогорку Кенеша;

- служащих государственного органа, к компетенции которого относится обеспечение деятельности Жогорку Кенеша, должности которых входят в номенклатуру Торага Жогорку Кенеша.

Вне конкурса осуществляет назначение на должности и Премьер-министр КР:

- заместителей руководителя Аппарата Правительства;
- консультантов, советников и помощников Премьер-министра и вице-премьер-министров;

- руководителей, заместителей руководителей структурных подразделений Аппарата Правительства;

- специальных, постоянных и полномочных представителей Правительства в соответствующих государственных органах и международных организациях;

- заместителей руководителей государственных органов, руководителей подведомственных подразделений государственных органов, отнесенных к его номенклатуре конституционным Законом КР «О Правительстве Кыргызской Республики» и иными нормативными правовыми актами.

В установленном специальным законом порядке осуществляет назначение на должности Председатель Верховного суда, Председатель Конституционной палаты Верховного суда.

Руководители государственных органов, органов местного самоуправления вне конкурса осуществляют назначение лиц на патронатные должности.

Мэры городов Бишкек и Ош осуществляют в соответствии с законами о статусе этих городов назначение на должности вице-мэров и руководителей районных администраций мэрий. Мэры городов осуществляют в соответствии с законодательством назначение на должности вице-мэров. Глава айыл окмоту осуществляет назначение айыл башчысы с согласия схода жителей села.

Перечень отдельных административных должностей в разрезе государственных органов, органов местного самоуправления, назначение на которые осуществляется в особом порядке, указывается в реестре должностей.

Правила поступления в особом (внеконкурсном) порядке на отдельные административные должности государственной гражданской службы устанавливаются Президентом, Жогорку Кенешем, Правительством и Верховным судом соответственно.

Вступая в должность впервые, служащий приносит присягу. Принесший присягу подписывает текст присяги и указывает дату ее принятия. Текст присяги хранится в личном деле служащего.

Все сведения, материалы и документы, касающиеся трудовых отношений служащего с государственным органом, органом местного самоуправления, содержатся в личном деле служащего. Личное дело ведется службой управления персоналом государственного органа, органа МСУ. При этом запрещается разглашать сведения, материалы и документы, содержащиеся в личном деле служащего. Служащий вправе ознакомиться со сведениями, материалами и документами, содержащимися в его личном деле.

Для проверки профессиональных качеств служащего, поступившего на службу впервые, руководитель государственного органа, органа МСУ назначает его на должность с испытательным сроком в 3 месяца, с выплатой заработной платы по занимаемой должности. По завершении испытательного срока проводится оценка служащего, на основании которой принимается решение о его соответствии занимаемой должности.

Назначение на должности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих может проходить в порядке ротации – путем перевода или перемещения служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Ротация проводится в целях:

- повышения эффективности деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;
- рационального использования потенциала служащих;
- повышения карьерной мотивации;
- предотвращения конфликта интересов и снижения риска коррупции.

Ротация проводится руководителем государственного органа, органа МСУ с письменного согласия служащего, за исключением случаев проведения ротации в целях предотвращения конфликта интересов и снижения риска коррупции.

Ротация проводится на равнозначные должности либо нижестоящие должности. При ротации на нижестоящие должности заработная плата служащего сохраняется по предыдущей должности.

Различают следующие виды ротации:

- внутри государственного органа;
- внутри органа местного самоуправления;
- между государственными органами;
- между органами местного самоуправления;

– между государственным органом и органом МСУ.

Ротация между государственными органами, между органами МСУ может осуществляться по совместному (межведомственному) приказу руководителей государственного органа, органов МСУ соответственно.

### *Краткие выводы:*

1. Освещены основные положения организации системы государственной гражданской службы и муниципальной службы в соответствии с действующим законодательством, включающие квалификационные требования, порядок присвоения, лишения и понижения в классном чине, карьерного планирования, резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы.
2. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» имеет механизмы, облегчающие назначения на вакантные должности без открытой конкурсной системы. До проведения открытого конкурса на замещение вакантной должности проводятся конкурс из числа лиц, состоящих во внутреннем и национальном резервах кадров.
3. Руководителям предоставлена возможность назначения на следующую должностную позицию без объявления конкурса. Статья Порядок поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу предусматривает замещение вакантной должности в порядке ротации.
4. Также, руководитель государственного органа, органа местного самоуправления вправе назначить служащего по итогам оценки на следующую вышестоящую должность при условии соответствия квалификационным требованиям.
5. Законом предусмотрен порядок поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу в особом (внеконкурсном) порядке. Указанный порядок дает возможность руководителям аппаратов не использовать систему заслуг при назначении на должности в Аппарате Президента, Аппарате Жогорку Кенеша, Аппарате Правительства.

### **Новые термины и понятия:**

- *Административная государственная должность*
- *Административная муниципальная должность*
- *Государственная гражданская служба*
- *Государственный гражданский служащий*
- *Карьерное планирование*
- *Компетентность*
- *Муниципальная должность*
- *Муниципальная служба*
- *Муниципальный служащий*
- *Политическая государственная должность*
- *Политическая муниципальная должность*
- *Реестр государственных и муниципальных должностей*
- *Специальная государственная должность*

### **Контрольные вопросы и учебные задания:**

1. Перечислите ограничения и запреты, связанные с государственной гражданской службой.
2. Охарактеризуйте основные права государственного гражданского служащего.
3. В чем состоит предназначение ограничений, связанных с государственной гражданской службой?
4. Назовите ограничения, связанные с государственной гражданской службой.
5. Какие существуют подходы к пониманию гарантий для государственных гражданских служащих?
6. Как проходит поступление на гражданскую службу и способы замещения должностей государственной гражданской службы?
7. В каких случаях гражданин не может быть принят на государственную гражданскую службу?
8. В каких целях проводится конкурс на замещение вакантной должности государственной гражданской службы?
9. Кто не допускается к конкурсу на замещение вакантной должности государственной гражданской службы?
10. Раскройте содержание понятия «управление государственной службой».
11. Оцените эффективность управления государственной службой
12. Найдите определения новым терминам и понятиям приведенным ниже.

### **Литература:**

1. Конституция КР (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года)
2. Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года
3. Болотбаев А. Человеческий капитал и государственное управление Кыргызстана. Монография. – Б. Фонд Ханнса Зайделя, АГУПКР, 2012. – 393 с.
4. Государственная служба Кыргызской Республики /Под ред. М. А. Джаманбаева, А. А. Болотбаева. – Бишкек, 2000, 230 с.
5. Мурзаев С. К. Система оценки служащих органов государственного управления КР. В кн. «Система оценки государственных служащих», Астана 2010.
6. Совершенствование управления в XXI веке: нормативное правовое обеспечение. Настольная книга работника управления. – под. ред. Болотбаева А. А. Бишкек, 2005, 600 с.
7. Шерипов Н. Т. Государственная гражданская служба Кыргызской Республики (административно-правовое исследование)/ автореферат диссертации доктора юридических наук, Тюмень, 2011