

раїни та Головного управління державної служби України від 31 лип. 2006 р. № 273/221).

7. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського ; Проект партнерства Канада-Україна "Регіональне врядування та розвиток". - К. : К.І.С., 2007. - 79 с.

8. Про моніторинг соціально-економічного розвитку малих міст і селищ : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квіт. 2009 р. № 288 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

9. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 берез. 1999 р. № 339 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

10. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудіус. - К. : НАДУ, 2010. - 40 с.

11. Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення : зб. офіц. док. / за ред. З. Варналія ; упоряд. : З. Варналій, Є. Жемеренко, В. Жук та ін. - К. : НІСД, 2004. - 521 с. - (Серія: "Регіональний розвиток". Вип. 6).

12. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. / Сухінін Д. В. - Дніпропетровськ, 2008. - 177 с.

13. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін. ; [за заг. ред. Б. Г. Савченка]. - К. : НАДУ, 2009. - 28 с.

Куванычбек Шадыбеков,

кандидат юридических наук, доцент,

заведующий отделом государственного управления

и кадровой работы Аппарата Правительства

Кыргызской Республики

Реформирование территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике: проблемы и перспективы

В настоящей статье рассматривается проблематика реформирования территориальной организации власти и управления в Кыргызской Республике. Фокус исследования направлен на выявление проблем организации территориального устройства власти и управления, вопросов повышения эффек-

тивности взаимодействия территориальных структур в рамках реализации нормативно закреплённого принципа разграничения функций и полномочий между различными структурами управления.

Ключевые слова: территориальная власть, децентрализация государственной власти, делегированные государственные полномочия, местные государственные администрации, муниципальные органы, функции.

This article focuses on the problems of reforming the territorial organization of power and administration in the Kyrgyz Republic. The focus of research is aimed at identifying the problems of organizing territorial system of power, to enhance the effectiveness of territorial structures cooperation in the framework of realization the legally determined principle of separation of functions and powers between the different structures of governance.

Key words: territorial authority, decentralization of state power, delegated state authority, local public administration, municipal authorities, functions.

Постановка проблемы. С момента развала Советского Союза и обретения Кыргызской Республикой суверенитета начинается новый отсчет развития современного национального обустройства местной власти, построенной на началах местного самоуправления.

Кыргызстан, провозгласив курс на осуществление экономических и демократических реформ, повышение эффективности государственного управления, особое место во всех преобразованиях отвел реформе государственной власти посредством преобразований территориального устройства власти и развития местного самоуправления. Данная реформа, охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации местной жизни, дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по всем вопросам местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы реформирования территориальной организации власти и управления остаются открытыми по настоящее время.

В современной отечественной истории развития проанализированы работы (монографии, статьи, доклады), посвященные вопросам централизма и демократизма, трансформации государственной власти, децентрализации и местного самоуправления таких теоретиков и практиков, как О.А. Тогусаков, Т.К. Койчуев, Т.Э. Омуралиев, А.А. Карашев, А.О. Кожошев, О.С. Тарбинский, К.Б. Шадыбеков, Т.И. Ганиева [1; 2] и др.

В отдельных исследованиях, к примеру докторских диссертациях А.А. Акунова и Э.Э. Дуйсенова, изучаются историко-правовые проблемы государственного управления Кыргызской Республики (КР) и Республики Казахстана (РК). Однако их фокус заострен на исторических аспектах общей системы государственного управления и государственной службы, при-

чем без учета специфики реформирования территориальных органов власти и управления.

Анализ текущего состояния изученности проблем реформирования системы государственного управления Кыргызстана в особенности ее территориального властного устройства по существу оставлен без должного научно-теоретического внимания. Как следствие это дает возможность выделить несколько нерешенных проблем: полное отсутствие научных работ, посвященных комплексному исследованию реформирования территориальной организации системы власти и управления, аспектов децентрализации государственной власти как по вертикали государственного управления, так и с учетом делегирования государственных полномочий местному самоуправлению, обозначения проблематики эффективного построения территориальной вертикали управления и организации эффективного взаимодействия территориальных структур между собой.

Цели статьи. Акцентируя внимание на результатах реформирования территориальной организации власти и управления, настоящее исследование направлено на анализ результатов проведенной реформы местной власти и управления, выявление ключевых проблем в осуществлении эффективного управления и взаимодействия на местах, анализа вопросов управленческой и правовой сущности норм законодательства при реформировании местной государственной власти и внедрении института местного самоуправления.

Изложение основного материала. Кыргызстан, приступив в 1991 г. к реформированию системы местной власти, вынужден был либо выбрать одну из апробированных в мире схем:

- модель, где территориальная организация власти строится на началах местного самоуправления, рассматриваемого как автономный институт, на который влияние государства минимально, либо модель, где местное самоуправление рассматривается как продолжение государственной власти и управления, в силу чего влияние государства на самоуправление достаточно существенно;
- либо выработать свою национальную модель устройства территориальной организации власти.

Начальным шагом в реформировании системы организации территориальной власти и управления местной жизнедеятельности стало принятие 19 апреля 1991 г. Закона "О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан" [3], предусматривающего развитие местных советов народных депутатов (местных кенешей) не как учреждений государственной власти, а как представительных органов самоуправления.

С этой целью местные кенешы всех уровней (сел, поселков, городов, районов, областей) были наделены всей полнотой представительной, а по-

сле упразднения в августе 1991 г. коммунистических партийных структур, и реальной исполнительной власти на местах. Однако отсутствие навыков коллективного управления, утвердившаяся практика согласования всех вопросов местной жизни по единой вертикали управления не позволили местным кенешам стать органами, реально и самостоятельно решающими вопросы местного значения, а также подлинными центрами развития принципов самоуправления. А образование в начале 1992 г. института государственных администраций на уровне районов и областей, представляющих исполнительную государственную власть на местах, сделала роль местных кенешей всех уровней в решении местных задач символичной.

В результате действовавшая еще с союзных советских времен единая система местных кенешей, начиная с села до области, с унифицированной структурой полномочий, а также идентичные органы территориального общественного самоуправления (домкомы, квартальные и т.д.) было тем, что институционально объединяло все территории и их жителей в вопросах реализации права на местное самоуправление.

Реформа системы управления в каждой первичной административно-территориальной единице (село, поселок, город) сопровождалась своими организационными особенностями и спецификой перевода территории на принципы самоуправления. По сути, акцент в реформе местной власти делался на организации исполнительной муниципальной власти на базе государственных структур управления на той или иной территории.

В селах и поселках Кыргызской Республики изначально осуществляли деятельность сельские (поселковые) кенешы как органы местного самоуправления, и именно у них была сосредоточена территориальная представительная и исполнительная власть, где исполнительная власть реализовывалась председателем сельского кенеша. Впервые разделение этих институтов произошло в 1996 г., когда на основании Указа Президента Кыргызской Республики "Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления" [4] от 20 марта 1996 г. были образованы айыл окмоту (сельские управы) как исполнительно-распорядительный орган и самостоятельный субъект исполнительной власти местного самоуправления.

Создание айыл окмоту (сельских управ) происходило на базе упразднения сельских комитетов, действовавших как органы территориального общественного самоуправления, подотчетных своим общим собраниям, их образовавшим. Тем не менее, почти до 2 февраля 2006 г., даты внесения изменений в Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 12 января 2002 г., законодательно устанавливалось, что представительный орган самоуправления - кенеш, и исполнительный - айыл окмоту, возглавляет одно должностное лицо -

глава айыл окмоту*. Окончательно разделение совмещения должности председателя сельского (поселкового) кенеша и главы исполнительно-распорядительного органа (айыл окмоту) осуществилось лишь с введением в действие новых редакций Конституции Кыргызской Республики [5] от 23 октября 2007 г. и Закона Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 г. На их основе, глава аильного округа** избирался депутатами аильного (поселкового) кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района - акимом по согласованию с главой государственной администрации области - губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Сегодня после законодательных изменений 2011 г. глава айыл окмоту избирается депутатами айылного кенеша путем тайного голосования на срок созыва айылного кенеша из числа кандидатур, выдвигаемых депутатами айылного кенеша, а также представляемых главой государственной администрации района - акимом.

Реформа местной власти на уровне городов республики происходила в период с 1998 по 2001 гг. (а в г. Бишкек - в 1995 г.) и заключалась в образовании исполнительных органов местного самоуправления на базе упразднения на тот момент действовавших городских государственных администраций. Причем административно-территориальный статус города непосредственно влиял на систему образования исполнительных органов местного самоуправления и осуществления ими деятельности по оперативному управлению делами городского значения.

В городах со статусом районного значения, где с 1998 г. управление началось осуществляться на принципах местного самоуправления, были образованы исполнительные органы самоуправления - городские управы при городских кенешах [6, с. 2]. Эти муниципальные органы возглавлялись главой города, который являлся "высшим должностным лицом на территории города, одновременно выполняющим обязанности председателя городского кенеша, руководителя городской управы и первого заместителя главы районной государственной администрации". То есть глава города являлся одновременно и работником муниципалитета, и представителем государства на территории. Глава города назначался "сроком на 4 года главой обла-

* С 2001 г. глава айыл окмоту, согласно Указу Президента КР от 17 января 2001 г. № 28, получает статус главы местного самоуправления - высшего должностного лица местного самоуправления территории.

** Аильный округ - административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Аильный округ может состоять из одного или более айылов (ст. 2 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации").

стной государственной администрации по представлению главы районной государственной администрации из числа депутатов городского кенеша и с согласия большинства депутатов" [6]. Начиная с 2001 г. главы городов районного значения стали избираться на тех же условиях, что и главы сел и поселков сроком на 4 года населением путем свободных, всеобщих и прямых выборов. Они так же как и в селах продолжали возглавлять представительный и исполнительный орган городского самоуправления.

Механизм избрания главы города районного значения несколько раз видоизменялся с принятием соответствующих законодательных новшеств. Изменения 2008 г. установили, что "глава города районного значения избирается депутатами соответствующего местного кенеша путем тайного голосования сроком на четыре года из числа кандидатур, представляемых, как правило, на альтернативной основе, главой государственной администрации района акимом по согласованию с главой государственной администрации области губернатором и уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления. Глава города руководит деятельностью городской управы" (ст. 41, 43 Закона КР "О местном самоуправлении и местной государственной администрации" от 29 мая 2008 г.). После 2011 г. законодательно определено, что мэры городов (была принята единая форма, что во всех городах исполнительную власть осуществляют мэры) избираются городским кенешем на срок его созыва. Право на выдвижение кандидатуры на должность мэра имеют фракции городского кенеша и Премьер-министр (ст. 43 Закона КР "О местном самоуправлении" от 15 июля 2011 г.) [7].

В городах с республиканским (г. Бишкек и Ош) и областным статусом исполнительную власть самоуправления стали осуществлять мэрии, действующие на территории города наряду с городскими кенешами. Управление городскими делами на принципах местного самоуправления в столице республики г. Бишкеке стало осуществляться с 1995 г., а в остальных городах областного и республиканского статуса с момента введения в действие Указа Президента КР "Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики" [8] от 2 мая 2001 г. № 153. Процесс перевода данных территорий на принципы местного самоуправления так же заключался в том, чтобы сформировать исполнительные органы городского самоуправления.

На базе упраздненных соответствующими указами Президента КР городских государственных администраций были образованы мэрии, а вместо должности главы городской государственной администрации введены должности мэров, возглавляющих мэрии. Таким образом, на территории городов стали действовать городские кенешы, являвшиеся представительными органами местного самоуправления, и исполнительные органы - мэрии. Руководство этими муниципальными органами изначально самостоятель-

но осуществлялось, соответственно, председателем городского кенеша и мэром, избираемым на свою должность на альтернативной основе депутатами на сессии городского кенеша по представлению Президента Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике принципы местного самоуправления одними из первых получили апробацию в г. Бишкеке - столице республики, где в соответствии с Указом Президента КР от 15 декабря 1994 г. № УП-326 упразднялась должность главы городской государственной администрации и вводилась должность главы местного самоуправления г. Бишкека. Глава местного самоуправления г. Бишкек являлся "главным государственным должностным лицом - представителем Президента и Правительства Кыргызской Республики в городе, ответственным за проведение государственной политики и осуществление исполнительной власти" (п. 1). При этом по Указу градоначальник должен был избираться непосредственно горожанами сроком на 5 лет (п. 2). Но уже начиная с 1998 г. (Указ Президента КР от 9 июля 1998 г. № УП 228) механизм прямых выборов мэра был изменен на принцип косвенного избрания, когда главу города избирали депутаты городского кенеша на основе альтернативного представления Президентом страны не менее двух кандидатур.

Особенность столичного самоуправления в том, что долгие годы существовал некий симбиоз государственно-муниципальной формы управления, когда мэр города избирался населением или городским кенешем, а главы районных администраций (Бишкек разделен на 4 района) назначались и освобождались Президентом Кыргызской Республики по консультации (предложению, согласованию) с Премьер-министром КР*.

По существу основной упор реформы территориальной системы власти и управления делался на организационные преобразования, затронувшие первичный территориальный уровень - города, поселки и айлы. Эти территории были переведены на принципы местного самоуправления.

В результате система территориальной организации власти и управления постепенно приобрела следующий облик:

- на уровне областей и районов государственную власть представляют местные государственные администрации, возглавляемые главами государственных администраций (акимами в районе и губернаторами в области). Причем в области с 2012 г. вместо должности главы областной государствен-

* Принцип назначения глав районов в городе Бишкеке, по существу, был идентичен процедуре назначения и освобождения глав районных и областных государственных администраций. Почти так же до последнего времени было и с вице-мэрами, решение по которым принималось в Правительстве страны. Тем не менее, с учетом изменений в законодательстве Кыргызской Республики, связанным с принятием новой редакции Конституции КР от 27 июня 2010 г. и Закона КР "О местном самоуправлении" от 15 июля 2011 г., процедура назначений и освобождений руководителей территориальных муниципальных органов управления стало прерогативой мэра.

ной администрации - губернатора была введена должность "полномочный представитель Правительства в области", а областные государственные администрации были преобразованы в аппараты полномочных представителей Правительства в области. Эти организационные преобразования были осуществлены в рамках реализации норм Конституции КР [9] и конституционного Закона КР "О правительстве Кыргызской Республики" [10];

- на уровне городов и сел действует система органов местного самоуправления, состоящая из представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также общественных территориальных органов самоуправления. Укоренились являющиеся неотъемлемой частью системы народовластия непосредственные формы волеизъявления населения - курултай, сходы, собрания жителей, где в результате прямого участия граждан вполне могут решаться многочисленные вопросы местной жизни.

В итоге современная действительность такова, что на территориальном уровне действуют государственная власть и местное самоуправление.

Выводы. Анализ текущей ситуации на местах свидетельствует, что реформирование территориального устройства власти и переход от советской модели устройства еще не завершены. Существует важнейшая проблема - четкое разграничение функций между каждым уровнем управления, между государственными органами власти в лице местных государственных администраций и территориальных подразделений министерств и ведомств и органами местного самоуправления. Осуществляемые изменения в организационной территориальной схеме управления вызывают необходимость перераспределения полномочий между всеми уровнями местной власти: область, район, город, сельский населенный пункт.

Фундаментальным условием успешного функционирования территориальных органов власти и управления является четкая реализация конституционного принципа о разграничении функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. В этом же аспекте находится и решение вопроса функциональной оптимизации как между территориальными уровнями управления, так и внутри самой организационной структуры местного самоуправления.

В этой связи необходимо, чтобы на органы местного самоуправления возлагались только те функции, которые они могут исполнить, то есть применить принцип subsidiarity. Остальные функции необходимо распределять по тем органам управления, которые в состоянии их эффективно реализовывать. Функциональное разграничение должно основываться на: во-первых, близости территориального уровня к потребителю услуг, где определяющим критерием должны быть границы действия (распространения) этой функции, во-вторых, достаточности полномочий принимать окончательное решение по функции. Поэтому в решении задачи по функцио-

нальной оптимизации, прежде всего в отношении местного самоуправления как низовой точки управления, следует в среднесрочной перспективе осуществить:

- полную ревизию функций территориальных органов власти и местного самоуправления на предмет их эффективного исполнения и ресурсного обеспечения. При этом масштаб работы должен охватить все без исключения административно-территориальные единицы. Это необходимо, чтобы точно определить какие функции успешно выполняются на той или иной территории, насколько они обеспечены ресурсами и т.д.;
- по итогам ревизии следует исключить из компетенции местного самоуправления такие функции и полномочия, которые они не в состоянии выполнять или вообще не свойственные для исполнения органами местного самоуправления.

Кроме того, целесообразно разработать и принять отдельные нормативные правовые акты, предусматривающие полномочия и ответственность органов местного самоуправления по каждой из функций местного самоуправления (вопросов местного значения) и отразить их в отраслевом законодательстве. Это обосновано тем, что функциям как направлениям деятельности, должны соответствовать полномочия как механизм (способ) реализации функции. В нормативных правовых актах, регулирующих исполнение органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, должна быть предусмотрена ответственность как органов местного самоуправления за качественное исполнение этих полномочий, так и ответственность государственных органов за обеспечение их исполнения соответствующими финансово-материальными и иными ресурсами. При этом органы местного самоуправления должны быть освобождены от ответственности в решении не свойственных им функций, если исполнение их финансово не обеспечено государством.

Перспективы дальнейшего исследования. В результате на сегодняшний день настал такой этап, когда необходимо наметить дальнейшие пути совершенствования деятельности территориальных государственных органов власти и местного самоуправления, определив долгосрочную стратегию реформы, в которой необходимо изложить системные видения конечных целей реформы, целевые приоритеты, направления децентрализации и демократизации общественно-государственного управления.

Список использованных источников

1. *Шадыбеков К. Б.* Муниципальное право Кыргызской Республики : учебник / К. Б. Шадыбеков, Т. И. Ганиева. - Бишкек, 2011. - 245 с.
2. *Шадыбеков К. Б.* Управление муниципальной собственностью в Кыргызской Республике (теория и практика) : учебник / К. Б. Шадыбеков, Т. И. Ганиева. - Бишкек, 2011. - 192 с.

3. О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан : Закон Республики Кыргызстан от 19 апр. 1991 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

4. Об усилении роли и ответственности глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления : Указ Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

5. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г., Конституция Кыргызской Республики от 23 окт. 2007 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

6. Об организации местного самоуправления в городах районного подчинения Кыргызской Республики : Указ Президента Кыргызской Республики от 23 июня 1998 г. УП № 200 [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

7. О местном самоуправлении : Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

8. Об основах организации местного самоуправления в городах областного подчинения Кыргызской Республики : Указ Президента Кыргызской Республики от 2 мая 2001 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

9. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

10. О Правительстве Кыргызской Республики : Конституционный закон Кыргызской Республики от 18 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа : www.toktom.kg

Ігор Кацай,

аспірант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Олександр Ігнатенко,

доктор технічних наук, професор,

професор кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів у забезпеченні територіального розвитку

У статті розглянуто підходи до вирішення завдань територіального розвитку за умови гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів на основі вдосконалення теоретичних схем і алгоритмів використання