

## РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2011 г. Нурлан Турганбекович Шерипов<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье анализируются предпосылки и конституционно-правовые основы реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики. Комплексно исследуются также современное состояние реформирования государственного управления и перспективы развития государственного управления Кыргызской Республики.

**Annotation:** in article the preconditions and constitutionally-legal bases of reforming of system of the government of the Kirghiz Republic is analized. Also the current state of reforming of the government and prospect of development of the government of the Kirghiz Republic is in a complex investigated.

**Ключевые слова:** конституционные основы; государственное управление; административная реформа; правительство; функциональный анализ.

**Key words:** the constitutional bases; the governmental management; administrative reform; the government; the functional analysis.

### Предпосылки для реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики

В 2009 г. в Кыргызской Республике по инициативе Президента К. Бакиева была проведена масштабная реформа системы государственного управления. Официально, по словам самого Президента, цель преобразований – ликвидация дублирующих друг друга государственных структур, сокращение бюрократического аппарата, создание условий для развития бизнеса и т.д. На деле – значительное расширение президентских полномочий и назначение “своих” людей на ключевые посты.

Для укрепления президентской власти К. Бакиев полностью преобразовал свою администрацию, наделив ее дополнительными функциями, а также изменил структуру правительства, выведя из нее ключевые министерства. Так, администрацию Президента заменил институт Президента, который полностью подчинялся К. Бакиеву. В институт Президента вошли аппарат Президента, секретариат Президента, Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям (далее – ЦАРИИ). Кроме того, к нему были

отнесены должности государственного советника по вопросам обороны, безопасности и правопорядка, а также министра иностранных дел. Был упразднен и другой институт – Совет Безопасности. МИД был выведен из состава правительства и подчинен главе государства.

Спецслужбы также были выведены из структуры правительства. Хотя формально они были отнесены к органам центрального подчинения и являются независимыми институтами, фактически были подчинены лично Президенту. Согласно новой схеме в органы центрального подчинения включена Служба национальной безопасности (ранее – Госкомитет национальной безопасности). Органом центрального подчинения стала и созданная регистрационная служба, которой передана значительная часть регистрационных функций прежних министерств и ведомств (регистрация автотранспорта, паспортизация, ЗАГС и др.). Из состава правительства в органы центрального подчинения также были выведены Служба финансовой полиции и Патентное ведомство, преобразованное в Службу интеллектуальной собственности.

К. Бакиев поставил контролировать финансовые потоки своего сына. М. Бакиев получил должность руководителя ЦАРИИ. В его ведении оказался и Фонд развития Кыргызской Республики, через который проходили основные внешние финансовые потоки.

Самое главное – институт Президента и входящие в него государственные органы (аппарат

<sup>1</sup> Член Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, заведующий кафедрой административного права и правоправедения Юридического института Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына, кандидат юридических наук, и.о. профессора (E-mail: Sheripov-Kg@mail.ru; моб. тел.: (8-10-996)(543-91-66-03).

Президента, секретариат Президента) (ЦАРИИ) были неконституционными, так как все они были созданы на основании указов Президента КР. В действующей же Конституции того времени данные госорганы отсутствовали, и в Основном Законе страны говорилось только об администрации Президента и правительстве. Более того, ЦАРИИ, возглавляемое сыном Президента де-факто, не без помощи “указного права” его отца стал параллельным, но с более сильными экономическими и финансовыми рычагами вторым правительством страны.

Парламентская предвыборная кампания 2005 г., последовавшие за ней мартовская парламентская кампания 2007 г., апрельские события 2010 г. и др. показали, что администрация Президента КР стала, по сути, большим предвыборным штабом “партии власти”, координатором пресловутого “административного ресурса”, причем штабом совершенно неэффективным. Следует отметить, что с момента образования администрации Президента КР в январе 1991 г. (тогда это был аппарат Президента) были несколько раз предприняты попытки повысить качество ее работы. Однако прежние попытки реформ ограничивались лишь структурными изменениями, не касаясь функций, т.е. содержания работы администрации<sup>2</sup>.

### **Конституционные основы реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики**

В результате апрельской революции 2010 г. был разработан новый Основной Закон страны. Конституция КР принята 27 июня 2010 г. в виде отдельного моноакта на референдуме. Согласно данной Конституции Кыргызстан встал на путь построения парламентской формы правления.

По новой Конституции *предлагается узаконить народные курултай как форму общественного контроля над деятельностью властей*. Это делается для того, чтобы препятствовать чиновникам использовать властные полномочия в своих интересах. Граждане смогут проводить народные курултай по вопросам, имеющим государственное и общественное значение, давать правительству рекомендации.

Согласно новой Конституции *Президент не может участвовать в финансовом и экономическом регулировании, вмешиваться в кадровую*

*политику правительства. Президент станет символом государственной власти, арбитром, Верховным главнокомандующим*. При прежней системе президент был неприкасаемой фигурой, главным должностным лицом в стране, который всем управлял, но при этом не нес никакой ответственности. Глава государства назначал всех – от премьер-министра до заместителя акима, влиял на работу Жогорку Кенеша, распоряжался государственным имуществом, экономикой, бюджетом, создавал новые государственные органы, подчинявшиеся только ему. Теперь у Президента не будет таких полномочий.

Однако роль главы государства не следует недооценивать. Президент станет символом государственной власти, арбитром, Верховным главнокомандующим. Для того чтобы глава государства мог занимать принципиальную позицию по отношению к действиям и решениям партии большинства, чтобы сохранить самостоятельность и не зависеть от различных политических сил, Президент будет избираться путем всенародного голосования.

Правительство и парламентское большинство получают большие полномочия, и Президент не сможет без повода вмешиваться в их деятельность. Но в спорных ситуациях именно ему предстоит выступить арбитром в урегулировании политических кризисов. Как арбитр между политическими силами, символ единства народа и власти, суверенитета и территориальной целостности Кыргызстана Президент должен стоять выше партийных предпочтений и симпатий.

Во многих парламентских республиках (Польше, Румынии, Болгарии, Украине, Словакии, Словении, Ирландии и Финляндии) президенты избираются на всенародных выборах. С 2007 г. к всенародным выборам главы государства перешла Турция.

Если семьи первого и второго президентов находились на полном государственном обеспечении, то в соответствии с Конституцией 2010 г. семье Президента придется жить на президентскую зарплату. Президент лишится и неприкосновенности. В случае государственной измены или совершения им иного особо тяжкого преступления он может быть отрешен от должности и понести уголовную ответственность.

Судьба народа не должна зависеть от отдельного человека или одной партии. Всегда должны оставаться альтернативные политические силы, способные взять на себя ответственность и заменить правительство, не оправдавшее доверия избирателей. Поэтому новая Конституция *создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции*.

<sup>2</sup> См.: Реформа государственного управления должна начинаться с аппарата Президента // Независимый эксперт К. Омуралиев // <http://www.kabar.ru> (Москва, 7 июля 2010 г.).

Партия, победившая на выборах, не сможет получить более 65 мест в парламенте. Оставшиеся 55 депутатских мандатов достанутся другим партиям. Победившая партия получит право сформировать правительство, однако их голосов не хватит, чтобы изменять Конституцию или узурпировать власть. Оппозиция не позволит парламентскому большинству и правительству злоупотреблять властью. Конституция 2010 г. гарантирует парламентской оппозиции должности вице-спикера, председателей комитетов по правопорядку и бюджету. Парламентское меньшинство получит возможность участвовать в паритетном формировании состава Счетной палаты, Центральной избирательной комиссии и Совета по отбору судей.

Таким образом, в стенах парламента будут созданы условия для равной конкурентной борьбы политических партий.

Если отношения между правительством и парламентом зайдут в тупик, то Президент по предложению Премьер-министра сможет распустить Жогорку Кенеш и назначить новые выборы. Политический процесс перейдет в новый цикл, а конфликт будет преодолен мирным и законным путем.

*Правительство получает реальные полномочия и всю полноту исполнительной власти. На Премьер-министра и его кабинет возлагается персональная ответственность за ситуацию в стране, социально-экономическое развитие и кадровую политику. По итогам работы правительство обязано регулярно отчитываться перед Жогорку Кенешем. Если депутаты признают деятельность правительства неудовлетворительной, то ему придется уйти в отставку.*

Конституция 2010 г. предполагает *кардинальную реформу судебно-правовой системы*. Предлагается новый порядок отбора и назначения судей. Их безупречное поведение будет наказываться вплоть до освобождения от должности. Подбор кандидатов производит Совет по отбору судей, в который кроме представителей судебного корпуса войдут ученые, эксперты, представители гражданских организаций. Для председателей судов установят порядок ротации – каждые три года на руководящий пост должен приходиться новый судья. Причем выбирать председателей всех судов, включая Верховный, будут сами судьи. *Включена норма о том, что действующие судьи сохраняют свои полномочия до тех пор, пока их поведение является безупречным.* Те служители правосудия, которые дискредитировали себя, будут заменяться до окончания ранее установленного срока их полномочий.

Конституционный суд КР упраздняется и трансформируется в Конституционную палату при Верховном суде КР. При этом полномочия этого органа расширятся, а порядок обращения в него граждан будет упрощен. Если раньше гражданам могли обращаться в Конституционный суд только по произошедшим нарушениям их прав, то в Конституционную палату можно обращаться заранее, например по тем нормам законов, которые могут когда-нибудь нарушить чьи-либо права. Таким образом, Конституционная палата с помощью простых граждан сможет заранее предупреждать политические или правовые кризисы и стоять на страже Конституции Кыргызстана.

К 2010 г. в Кыргызстане была создана жесткая вертикаль власти. Все замыкалось на Президенте. До последнего времени главой государства фактически утверждались все ключевые фигуры вплоть до руководителей районных госадминистраций. Но эта система должна остаться в прошлом. *Часть полномочий президента и правительства передается народу и избираемым им органам местного самоуправления.* Кандидатов в акимы будут отбирать районные кенешы. По новой системе население городов и сел сможет самостоятельно решать свои проблемы, распоряжаться бюджетом развития, что станет дополнительным инструментом народного контроля над властями. Для жителей сел и малых городов, местных кенешей откроется возможность самостоятельно избирать глав айыл окмоту и мэров. Таким образом, граждане смогут сами решать, кому доверить судьбу и развитие их населенных пунктов. Государственные органы не правомочны вмешиваться в полномочия территориального самоуправления. Главы айыл окмоту подчиняются только местным кенешам, а не республиканскому правительству. Это защитит местное сообщество от произвола госаппарата.

Новая система заставит партии открыть свои офисы во всех регионах. По мнению экспертов, *представительство партий в парламенте приведет к конкуренции политических организаций на местах.* Новая система обязывает депутатов Жогорку Кенеш регулярно встречаться с партийным активом и гражданами регионов. Партиям придется установить тесные связи с избирателями и активно выдвигать своих членов в территориальные кенешы. Развитие партийной структуры поможет создать устойчивые связи между центральным, районным и местным уровнями политического процесса. Через партийную структуру местные парторганизации смогут доводить до верхнего уровня – депутатов, министров – наиболее важ-

ные и острые проблемы регионов. Многоуровневая партийная система будет дополнительным механизмом обратной связи избирателей, общества с государственной властью.

*Парламентская форма правления* обеспечивает мирную передачу власти даже в условиях жесткой конкуренции различных групп и партий. Она гарантирует гласность и открытость разбирательств, апелляцию к обществу, что является залогом справедливости решений, защиты граждан от неправомерных действий со стороны власти.

В Кыргызстане будет приветствоваться *многообразие мнений* даже среди депутатов одной фракции. Каждый законодатель, как и любой гражданин, будет иметь возможность выразить свое мнение, защищать свою позицию. *Депутату гарантируется защита от преследования за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования*. Отзыв парламентария в новой концепции допускается только в случае его добровольного выхода из парламентской фракции.

В настоящее время Кыргызстан возвращает себе утерянный за последние годы демократический имидж и делает все возможное, чтобы заложить организационно-правовые основы эффективной системы государственного управления.

### **Административная реформа Кыргызской Республики**

Административная реформа, проводимая в стране, не изобретение Кыргызстана. В конце XX – начале XXI вв. в большинстве государств осуществлялись и продолжают крупномасштабные реформы, направленные на преобразование систем государственного управления.

В Кыргызстане особенно внимательно изучается опыт Великобритании, Венгрии, Германии, Канады, Китая, США, Франции, Индонезии, Японии и др.

Ключевыми областями административных реформ являются: роль государства в обществе; структура и функции органов государственного управления; повышение эффективности и результативности деятельности государственного аппарата; управление государственной службой; реформа финансового управления; подотчетность и прозрачность государственного аппарата<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> См.: Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: проблемы и решения // Административная реформа в России. Научно-практическое пособие. М., 2004. С. 4, 5.

В одних странах административные реформы характеризуются как экстремально радикальные (полная перестройка системы органов, “новый государственный менеджизм” – Австралия, Новая Зеландия, Великобритания), другие же – характеризуются более выраженным прагматизмом и постепенностью (Германия, Финляндия, Нидерланды). В то же время государства как с радикальными подходами, так и идущие по пути постепенных реформ проявляют желание позаимствовать у частного сектора модели и методы управления (целиком или более целенаправленными частями).

Российский ученый-правовед Е.К. Глушко в ходе административной реформы выделяет пять обязательных аспектов, которые должны быть учтены<sup>4</sup>:

1. На государственной службе ставятся задачи повышения качества предоставления услуг.
2. Разрабатываются механизмы противодействия коррупции и бюрократизму.
3. Усиливается контроль общества за деятельностью государственных служащих.
4. Оценка деятельности государственного служащего ставится в зависимость от результатов его деятельности.
5. Вводятся системы непрерывной подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Кыргызская Республика как молодое и суверенное государство обязано обеспечить соответствие собственной системы управления современным реалиям и извлечь уроки из мирового опыта.

Что собой представляет “административная реформа”, как она проводится, кто участвует в ней, кому она выгодна? В поисках оптимального варианта управления обществом А. Акаев только за 1995–1996 гг. трижды реорганизовывал структуры управления. Дело в том, что в конце 1996 г. Республика имела 21 министерство, 18 государственных агентств, инспекций и комиссий, 12 фондов, дирекций, концернов, проектов и других организаций, действующих при правительстве Республики. За пять лет суверенизации общая численность государственного аппарата увеличилась на 11% и составила на конец 1996 г. 17 млн. 800 тыс. человек с бюджетными расходами на их содержание в объеме 1.2% от ВВП<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См.: Глушко Е.К. Государственная служба и административная реформа. М., 2006. С. 2, 3.

<sup>5</sup> См.: Наша газ. 1996. 29 нояб.

Такая система управления со своей громоздкой структурой, раздутыми штатами, параллелизмом и дублированием не обеспечивала решения новых задач достаточно эффективно, а зачастую даже тормозила их своевременное решение. В целях дальнейшего развития административной реформы, направленной на совершенствование организации и повышение эффективности деятельности исполнительной власти, устранение дублирования и параллелизма в работе министерств и ведомств, а также на приведение структуры органов государственного управления в соответствие с новыми социально-экономическими условиями, Указом Президента КР “О реорганизации структуры центральных органов исполнительной власти” от 2 декабря 1996 г. определяется **новая структура** правительства. Сокращается состав правительства, количество министерств – до 15 и ведомств – до 12, численность работающих в них – в среднем на 30%<sup>6</sup>. А. Акаев надеялся на то, что новая структура будет адекватной сегодняшним реалиям, рыночным условиям и окажет положительное воздействие на нормальное функционирование экономики и социальной сферы.

В результате проведения кардинальной реформы центральных органов исполнительной власти 21 декабря 2001 г. их аппарат сокращен на 31%. Вместо 17 министерств образованы 12 и один госкомитет. Осталось 29 органов государственного управления вместо прежних 42<sup>7</sup>.

Однако администрация Президента, аппарат правительства и ряд министерств и ведомств продолжали дублировать друг друга в решении многих вопросов и проблем. Вертикаль ветви исполнительной власти ниже президентского уровня разделялась на три подветви – государственный секретарь, руководитель администрации Президента и Премьер-министр. Члены Кабинета министров подчинялись руководству всех трех подветвей, что привело к неразберихе.

За эти годы более частому и не всегда обоснованному реформированию подвергалась и система исполнительной власти. За 14 лет в Кыргызстане правительство сменилось восемь раз:

Н. Исаков – с 22 января 1991 г. по 1 декабря 1991 г.

Т. Чынгышев – с 26 февраля 1992 г. по 13 декабря 1993 г.

А. Джумагулов – с 14 декабря 1993 г. по 24 марта 1998 г.

К. Жумалиев – с 25 марта 1998 г. по 23 декабря 1998 г.

Ж. Ибраимов – с 25 декабря 1998 г. по 4 апреля 1999 г.

А. Муралиев – с 21 апреля 1999 г. по 20 декабря 2000 г.

К. Бакиев – с 21 декабря 2000 г. по 22 мая 2002 г.

Н. Танаев – с 30 мая 2002 г. по 24 марта 2005 г.

За период с октября 1990 г. по март 2005 г. сменились 10-12 министров министерств сельхозхозяйства, образования, внутренних дел, промышленности и др. Вся эта “чехарда”, именуемая совершенствованием системы управления, автоматически “спускалась” и лихорадила областные и районные управленческие звенья, выбивая их из рабочей колеи и сбивая с рабочего ритма<sup>8</sup>.

В настоящее время, когда политико-правовая обстановка кардинально изменилась, Президент КР уже не может опираться на недействующую, морально устаревшую администрацию. Следует отметить, что согласно п. 4 ст. 64 новой Конституции Президент формирует аппарат Президента КР, обеспечивающий его деятельность. Если изменится аппарат, то фактически изменится и деятельность самого Президента: у него просто не будет инструментов постоянного вмешательства в работу ветвей власти. Президент в соответствии с конституционными нормами больше будет заниматься выполнением непосредственных обязанностей главы государства. Президент станет настоящим гарантом стабильности и независимости между ветвями власти.

Недостатки организационной структуры и деятельности администрации Президента были очевидны, в частности: дублирование аппарата правительства, излишнее вмешательство в оперативное управление органами исполнительной власти. Когда говорили о том, что Президент сосредоточил в своих руках слишком много власти, подразумевали, что власть реализуется через администрацию главы государства, где каждый отраслевой отдел курировал, а фактически контролировал определенные министерства, ведомства, предприятия, официально не имея на это права и не неся при этом никакой ответственности.

При существующей организационной структуре администрации Президента КР большая

<sup>6</sup> См.: Слово Кыргызстана. 1996. 3–4 дек.

<sup>7</sup> См.: Акаев А. Памятное десятилетие. Бишкек, 2001. С. 273.

<sup>8</sup> См.: Чотонов У. Кыргызстан по пути суверенитета (Историко-политологический анализ). Бишкек, 2007. С. 148, 149.

часть деятельности ее отделов направлена на исполнение второстепенных функций, включающих в основном поручения разового характера и проведение различных мероприятий с участием Президента. Отраслевые отделы администрации не обладают необходимой информацией для формирования политики и вынуждены все время обращаться к министерствам и ведомствам, местным администрациям и органам местного самоуправления. Ответы на письма и запросы администрации Президента КР отнимают большую часть рабочего времени органов управления всех уровней. В итоге лишь в незначительной степени деятельность администрации направлена на исполнение главных функций, заключающихся в проведении анализа положения в стране и за рубежом, прогноза, мониторинга и выработки предложений для Президента.

В настоящее время открывается исключительная возможность решительно изменить функции и структуру аппарата Президента КР с тем, чтобы она эффективно выполняла свою прямую задачу: осуществляла поддержку деятельности главы государства в соответствии с новой Конституцией. Организованный таким образом аппарат будет эффективным рабочим органом независимо от объема полномочий, имеющихся в распоряжении Президента КР.

Уже более пяти лет для выработки обоснованных решений по продвижению административной реформы использовалась широко апробированная в Кыргызстане методология функционального анализа. При этом особое внимание уделялось вопросам дальнейшего совершенствования структуры органов государственного управления, определения оптимальной организационной структуры, выявления и упразднения дублирующих и устаревших функций, развития человеческих ресурсов и улучшения работы по проведению кадровой политики, направленной на отбор на государственную службу наиболее компетентных и перспективных специалистов.

В этих целях в государственных органах управления были созданы рабочие группы из числа наиболее опытных ответственных сотрудников. Руководителями рабочих групп были определены статс-секретари или первые заместители руководителей министерств, госкомитетов, административных ведомств и иных органов государственной власти. Всего было образовано 40 групп, в состав которых вошли более 280 наиболее опытных и компетентных специалистов, в том числе руководителей управлений – 62, отделов – 83, подведомственных организаций – 7.

В ходе функционального анализа была проведена типизация функций по таким категориям, как отраслевая политика, координация, контроль и надзор, регулирование, оказание услуг и поддержки и т.д.

Проведенный функциональный анализ позволил впервые дать количественную и качественную оценки выполняемых государственными органами задач и функций, провести их полную ревизию.

Функциональному анализу были подвергнуты центральные аппараты 40 министерств, государственных комитетов и административных ведомств, 108 их подведомственных и 713 территориальных структур. При тщательно проведенной типизации функций было установлено, что около 100 функций по выработке политики исполнялись подведомственными и территориальными структурами, которые в ходе функционального анализа были переданы для исполнения в центральные аппараты министерств, государственных комитетов и административных ведомств<sup>9</sup>.

При проведении функционального анализа особое внимание уделялось вопросам дальнейшего совершенствования структуры органов государственного управления, определения оптимальной организационной структуры с учетом потребностей развития государственного органа.

В целом в системе органов государственного управления, в которых проведен функциональный анализ, предполагается упразднение 479 структурных подразделений, в том числе одного департамента, 101 управления, 289 отделов и 88 секторов. Из 479 структурных подразделений 369 подлежат ликвидации и 105 – объединению с другими структурными подразделениями. В связи с изменением задач и функций претерпели реорганизацию 1058 структурных подразделений – почти третья часть от общего количества. В то же время предполагается создать без увеличения штатной численности 500 новых управлений, отделов и секторов<sup>10</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что проводимая работа по административной реформе пока еще не в полной мере обеспечила достижение на-

<sup>9</sup> См.: *Карабаев А.* Отчет о результатах очередного этапа функционального анализа в органах государственного управления и мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике // Материалы о результатах очередного этапа функционального анализа в органах государственного управления и мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в КР. Программа ПРООН. Бишкек, 2008.

<sup>10</sup> См.: там же.

меченных результатов, не достигнут ощутимый рост качества государственного управления, не повысился уровень доверия населения к органам исполнительной власти.

По-прежнему отдельные государственные органы работают малоэффективно. Занимаясь текущими задачами, они упускают перспективные вопросы, не всегда вырабатывают конкретные меры по достижению приоритетных целей, практическая работа порой отстает от проводимых реформ в экономике.

Упускаются из поля зрения вопросы, связанные с совершенствованием управленческой деятельности и повышением эффективности работы государственных органов. Пока еще не везде созданы структуры, которые с учетом лучшего отечественного и международного опыта занимались бы эффективным управлением государственной службой и персоналом, совершенствованием деятельности государственного аппарата, повышением квалификации государственных служащих, широким внедрением современных информационно-коммуникационных технологий управления и развитием связи с общественностью.

Руководители отдельных органов государственного управления не уделяют надлежащего внимания вопросам контроля и своевременного исполнения принятых решений, повышению ответственности кадров и укреплению исполнительской дисциплины. Не проводится целенаправленный мониторинг исполнения служебных обязанностей государственных и муниципальных служащих.

По итогам проведения функционального анализа не во всех министерствах, ведомствах, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления были разработаны планы мероприятий по реализации его рекомендаций, а в ряде случаев выработанные рекомендации не реализуются в полной мере.

Не проявляется должная заинтересованность государственных органов в сокращении штатной численности. Порой без должного учета ресурсного потенциала страны и просчитанного ожидаемого результата и эффекта вносятся предложения по увеличению штатной численности и созданию новых структур управления (Национальное агентство КР по предупреждению коррупции, Министерство образования и науки КР, Госагентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР и т.д.).

Имеют место факты, когда изменение структуры государственных органов управления происходит без совершенствования административных процедур, информационного обеспечения, качественного управления людскими ресурсами.

Так, прослеживается отсутствие взаимосвязи и четкого закрепления функций между центральным аппаратом и подведомственными и территориальными структурами в Министерстве чрезвычайных ситуаций, где к ведению подведомственных структур были отнесены функции разработки отраслевой политики.

Государственными органами управления не на должном уровне ведется работа по информированию граждан о своей деятельности и принимаемых решениях, которая могла бы повысить доверие к органам государственной власти, усилить общественный контроль за их деятельностью, а также расширить участие населения в разработке и реализации принимаемых решений.

Необходимо отметить, что, несмотря на функционирование во всех государственных органах веб-сайтов, обновление информации остается все еще на недостаточно оперативном уровне (Министерство чрезвычайных ситуаций КР, Министерство транспорта и коммуникаций КР, Государственное агентство по профессионально-техническому образованию при Правительстве КР).

Пока мало что сделано по внедрению принципа “единого окна” в процессы оформления и выдачи документов физическим, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Следует также отметить, что функциональный анализ не только стал инструментом оптимизации функций и структур государственных органов, но и выявил проблемы и основные направления для дальнейшего продвижения административной реформы.

Так, в ходе функционального анализа и последующих заслушиваний отчетов министерств и ведомств было выявлено, что не существует единого формата положения о государственном органе, положения о структурном подразделении. В связи с этим одинаковые по статусу органы используют разный формат положения. Во многих государственных органах отсутствуют положения о структурных подразделениях и должностные инструкции госслужащих.

Все еще не создан четкий понятийный аппарат для определения статуса государственного органа и соответствующего набора необходимых функций, не разработан стандарт должностной инструкции. Нет единства в понимании задач и функций органов с наименованием “служба”, “административное ведомство”, “агентство”, “комиссия”, “комитет”, “инспекция”, “надзор”.

Отсутствует реестр функций органов государственного управления, что позволяет манипулировать различными редакциями одной и той же функции, затрудняет отслеживание реальных изменений в перечне функций того или иного государственного органа. Зачастую передача тех или иных функций от одного государственного органа к другому не отражается в нормативных правовых актах.

Следует отметить, что имеются существенные проблемы в реализации итогов функционального анализа. До сих пор нет уполномоченной структуры по координации, мониторингу и оценке результатов этого анализа. Созданные рабочие группы по его проведению носят временный характер. По этой причине отсутствуют материалы о ранее проведенных функциональных анализах, а также ответственность за их сохранность и пополнение. В результате не создана устойчивая институциональная память, теряются преемственность в организации и проведении этой важной работы. Повсеместно полномочия, связанные с выполнением работ по проведению данного анализа, не закреплены в функциональных обязанностях конкретных сотрудников.

В итоге многие рекомендации остаются невыполненными, снижается эффективность функционального анализа.

Результаты и опыт реформ, проводимых в Кыргызстане, показывают, что серьезным тормозом для ускоренного и качественного экономического и социального прогресса страны является сохранение системы государственного управления, не в полной мере отвечающей требованиям времени<sup>11</sup>.

В ряде случаев существующая система государственного управления отстает от радикальных реформ, предпринятых за последние годы в политической, экономической и социальной сферах. Наличие эффективной системы государственного

управления в Республике является необходимым условием создания и развития демократического общества и обеспечения конкурентоспособности страны в мировом сообществе.

Кроме того, структура новых органов власти, как правило, формируется, не имея четкой политики развития соответствующей сферы. Это приводит к нерациональному распределению потенциала при выполнении поставленных перед ним задач и некачественной разработке и реализации инструментов политики.

Из-за отсутствия унифицированной институциональной иерархии органов государственного управления наблюдается несоответствие многих институтов государственного управления их статусу. Так, отдельные министерства по размеру штатной численности, уровню выполняемых работ и типу функциональной деятельности больше соответствуют уровню агентств. И наоборот, многие агентства и госкомиссии выполняют функции министерств.

До сих пор не разработаны единые критерии распределения функций между органами государственной власти, что приводит к конфликту интересов в работе всей системы и становится основой для сохранения узковедомственных интересов, преобладающих при проведении государственной политики. Отсутствие утвержденного единого базового стандарта внутренней организации государственного органа приводит к тому, что во многих организациях нет в наличии базовых отделов (по юридическим вопросам, по разработке отраслевой/региональной политики и программ, по подготовке проектов бюджета для их реализации, а также по работе с персоналом и др.), которые могли бы наряду с аналогичными отделами в других учреждениях одинаково и адекватно в пределах закрепленных полномочий сопровождать и реализовывать государственную политику. Кроме того, смена руководителей практически всегда сопровождается изменениями в структуре и кадровом составе соответствующих органов, что приводит к их неустойчивости, потере преемственности в проводимой политике.

Количество государственных служащих не соответствует функциям, исполняемым государственными органами: имеют место как их необоснованно излишняя численность, так и дефицит кадров в отдельных структурах. Применение устаревших норм для определения потребностей в рабочей силе снижает возможность ведомств повышать результативность своей деятельности за счет использования меньшего количества

<sup>11</sup> См.: Указ Президента КР “О стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики” от 5 июня 2004 г. // Эркинтоо. 2004. 18 июня.

работников. В системе госслужбы слабо внедряются принципы прозрачной и равноправной конкуренции, что отражается на общем уровне профессионализма госслужащих.

Выявленные проблемы в результате комплексного функционального анализа предопределили необходимость проведения системной реформы государственного управления Кыргызской Республики.

Очевидно, необходимо начать с системной реформы государственного управления. Реформа управления страной должна стать основой для проведения других реформ. В итоге периодического проведения административных реформ было выявлено, что только смена вывесок и смена кадров без изменений самой системы управления – не более чем псевдореформирование. Это не дает да и не может дать никаких результатов.

Необходимо прежде всего ясно понимать, какие недостатки существующей системы должны быть устранены в результате реформы и что мы должны получить в конечном результате.

Не секрет, что существующая система государственного аппарата бюрократизирована и не в состоянии своевременно и четко реагировать на ситуации финансово-экономического кризиса и быстрых изменений в мире.

Мы согласны с мнением международных экспертов о том, что приватизация и децентрализация функций, ранее выполнявшихся государством, являются еще одним мощным фактором оптимизации функций государства. Услуги, имеющие рынок, должны постепенно передаваться профессиональным ассоциациям, частным структурам, которые будут оказывать их на платной основе<sup>12</sup>.

В этой связи необходимо определить принципы и порядок делегирования полномочий, передачи управленческих функций министерств и административных ведомств органам местного самоуправления, а также механизм контроля над их осуществлением.

Штатное расписание государственного органа должно быть основано на реальной рабочей нагрузке сотрудников по выполнению функций, определенных в Положении о государственном органе.

<sup>12</sup> См.: Отчет о результатах функционального анализа 2001–2007 гг. Программа “Демократическое управление” ПРООН в Кыргызстане // Администрация Президента КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. Бишкек, 2008. С. 129, 130.

В целях закрепления результатов функционального анализа и углубления административной реформы следует последовательно внедрять функциональный подход к организации системы исполнительной власти: в ней должны остаться только министерства, ведомства, их подведомственные и территориальные структуры, а также структуры местных государственных администраций, которые выполняли бы функции, необходимые для решения государством поставленных задач.

Для этого предлагается **закрепить** следующие **критерии**:

все функции государства должны основываться на возможности государства по их финансированию. Если существующего бюджета недостаточно для выполнения министерством/административным ведомством его функций, то решением должно стать сокращение некоторых функций данного ведомства в пользу более приоритетных;

попытки увеличить финансирование и штаты министерств/административных ведомств для выполнения каких-то дополнительных или новых функций не должны рассматриваться, так как основная цель функционального анализа – приведение количества функций государства в соответствие с его возможностями, но не их расширение или сокращение;

соответственно, высвобожденные штатные единицы после сокращения функций также должны перераспределяться таким образом, чтобы использовать их для выполнения приоритетных функций;

экономленные в результате упразднения дублирующих и неэффективных государственных органов функций, а также сокращения численности госслужащих бюджетные средства необходимо направлять на повышение оплаты труда и организацию процесса их переподготовки.

Для упорядочения управленческой иерархии и **сокращения конфликтных функций** следует:

четко установить и официально закрепить статус каждого управленческого уровня с перечнем типов функций, которые ими должны исполняться;

установить официальную иерархию органов управления с определением подведомственности, подотчетности и номенклатуры руководящих кадров, начиная с министерства, видов административных ведомств (агентства, комитеты, инспекции, службы, надзоры).

Необходимо разработать унифицированные механизмы взаимодействия и отчетности между министерствами и подведомственными структурными подразделениями с целью размежевания функций разработки политики и функций по ее применению.

Все функции государственных органов, прошедших функциональный анализ, должны быть закреплены за ними в Реестре функций государственного органа, утверждаемом Правительством КР.

Следует установить, что любое изменение в Реестр может вноситься Правительством КР и только после функционального анализа, результаты которого утверждены уполномоченным органом.

**Все функции** органов исполнительной власти **должны быть распределены** по следующим типам: **разработка государственной политики** (стратегии, концепции развития, законопроекты, постановления и другие акты правительства, ведомственные нормативные акты); **регулирование** (лицензирование, сертификация, аккредитация и т.п.); **координация, надзор и контроль; поддержка** (кадровая работа, юридические, финансово-экономические службы, пресс-службы); **услуги**.

В соответствии с данной классификацией должны быть определены управленческий уровень и структурные единицы для выполнения указанных функций. **Основные принципы распределения функций** состоят в следующем:

разработка политики должна быть полностью отделена от контроля над ее реализацией и предоставлением услуг. Первый тип функций должен выполняться только на уровне министерств/государственных комитетов. Для координации разработки отраслевой политики каждого министерства и разработки стратегических планов развития соответствующей отрасли в организационной структуре каждого министерства/государственного комитета должно быть подразделение по разработке политики и стратегическому планированию;

министерство/государственный комитет также должны выполнять функции координации, надзора и контроля за деятельностью подведомственных и территориальных структур;

регулятивные функции должны исполняться подведомственными и территориальными подразделениями министерств/административных ведомств;

услуги должны быть разделены на три вида: непосредственно вытекающие из властных полномочий (например, информирование граждан, хозяйствующих структур об изменениях в законодательстве), услуги, не имеющие рынка (например, выдача пенсий, пособий) и рыночные услуги, имеющие поставщиков на рынке (экспертиза, сертификация). Государственные структуры не должны одновременно оказывать услуг, имеющих рынок с другими видами услуг. Услуги должны оказываться государственными организациями и учреждениями, наиболее приближенными к потребителям и на конкурентной основе с частными структурами;

государственные органы, выполняющие регулятивные функции, не должны оказывать услуг, имеющих рынок;

государственное регулирование должно постепенно ограничиваться только теми видами подтверждения качества товаров и услуг, которые могут угрожать безопасности людей и окружающей среды.

В основу реформы государственного управления должны быть положены следующие принципы: оптимизация управленческого процесса; устранение дублирования; разграничение функций и компетенций; жесткая функциональная и процедурная регламентация; повышение качества подготовки управленческих решений; создание заградительных барьеров на пути некачественно подготовленного управленческого решения; обеспечение баланса интересов и возможностей разных социальных групп и структур; оптимизация излишних бюджетных расходов и повышение качества управления общественными ресурсами; минимизация политического вмешательства.