

УДК 342.5(575.2)

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Э.Н. Рахимбаев

Рассматриваются вопросы и проблемы формирования эффективной системы управления государством, оптимизации административно-территориального устройства Кыргызстана, формирования эффективной системы государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство; функции и полномочия; управление; уровни управления; советская система управления; органы государственного управления; органы местного самоуправления; оптимизация; модернизация.

CONCEPTUAL BASES OF MODERNIZATION SYSTEM OF THE STATE MANAGEMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

E.N. Rakimbaev

The article examines some questions and problems of formation of an effective control system of the state, optimization of the administrative-territorial device of Kyrgyzstan, formation of effective system of public administration and local government. .

Keywords: administrative-territorial device; functions and powers; management; levels of management; Soviet control system; agency of State administration; local governments; optimization; modernization.

Опыт многих стран мира показывает, что наиболее оптимальное количество министерств или аналогичных структур составляет 12 или 15. Как правило, обязательными являются министерства финансов, иностранных дел, обороны, внутренних дел, здравоохранения, а остальные создаются в зависимости от специфики страны, национальных традиций и тенденций в развитии мировой экономики.

Наиболее высокого уровня государственного управления достигли Исландия, Норвегия, Финляндия, Новая Зеландия, Швейцария, Норвегия и Люксембург, где его эффективность составила 90 %.

Уникальный опыт имеет Швейцария, у которой на протяжении почти 200 лет в структуре исполнительной власти насчитывается всего семь министерств: иностранных дел; внутренних дел; полиции и юстиции; экономики; финансов; транспорта, связи и энергетики; военное министерство. Компактная, оптимальная и рациональная структура государственного управления – важнейший фактор, который позволяет Швейцарии занимать

одно из ведущих мест в мире по качеству и эффективности государственного управления, а также по индексу качества развития институтов. В.В. Путин после прихода к власти в России в кратчайшие сроки упорядочил полномочия всех ветвей власти и создал сильную государственную систему управления [1, с. 5].

В Кыргызстане в очередной раз предпринимаются попытки реформирования системы управления государством. Эти вопросы, положение дел и проблемы достаточно полно отражены в таких документах, как указы Президента КР “О Национальной стратегии “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года” от 17 декабря 2002 г. № 381”, “О концептуальных подходах к реорганизации административно-территориального устройства в Кыргызской Республике” от 4 июня 2007 года № 333; постановления Правительства КР “О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики” от 11 марта 2009 г. № 171 и Концепция административно-территориальной

реформы в Кыргызской Республике 2013 г. (далее – Концепция) [2–4].

К сожалению, до сих пор не создана действенная, комплексная модель системы государственного управления и МСУ в республике. Также до сих пор отсутствуют четкая концепция и программа реформирования системы управления страной. В результате бессистемных и не доведенных до завершения административных реформ остаются нерешенными множество проблем управления.

В целом анализ ситуации по данному вопросу показывает, что сегодня обозначились и обострились следующие основные проблемы: неэффективная законодательная база государственного управления и местного самоуправления; неэффективное осуществление децентрализации государственного управления; неэффективная система государственного управления и МСУ, как следствие, – высокий уровень коррупции; неэффективная четырехуровневая “советская” система управления в республике; дублирование и параллелизм государственных органов управления; неэффективная система МСУ; неэффективное административно-территориальное устройство; более чем в 80 % сел республики фактически отсутствуют органы управления, население этих сел, на наш взгляд, оказалось фактически вне зоны управления; отсутствие исполнительных органов МСУ в сельских населенных пунктах; неэффективное финансовое, материально-техническое обеспечение органов МСУ; неэффективное формирование органов МСУ на сельском уровне, недостаточное обеспечение высококвалифицированными и компетентными кадрами; недостаточное информационное и методическое обеспечение органов МСУ; низкий уровень жизни населения – членов местного сообщества; деградация населения, утеря нравственных устоев и национальных традиций и т. д. Местные бюджеты в большинстве случаев оказались нереальными, местные налоги не дают ожидаемых результатов. Дотационными как были, так и остались более 90 % органов МСУ республики. Не работают базовые законы, регулирующие вопросы правового, финансово-экономического и кадрового обеспечения, социальной мобилизации и т. д.

В этой связи мы остро осознаем необходимость проведения административно-территориальной реформы и создания эффективной системы государственного менеджмента, эффективность и качество которой, на наш взгляд, составляет сегодня не более 30 %.

Нами разработаны концептуальные основы оптимизации административно-территориального устройства и модернизации государственного

менеджмента, создания инновационной трехуровневой системы эффективного управления, поскольку в республике более 20 лет функционирует советская четырехуровневая система управления (центральный – республиканский, областной, районный и первичный – села и города), на основе перераспределения задач и четкого разграничения функций, посредством избавления от излишних и не подкрепленных финансами функций.

Целью данной Концепции является оптимизация административно-территориального устройства и модернизация государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике в 2016–2020 гг., определение стратегических направлений и основ создания эффективной системы государственного менеджмента и местного самоуправления, решение вопросов и проблем модернизации общественных отношений в направлении взаимодействия, консолидации, консенсуса центральных, региональных государственных органов управления и местного самоуправления, необходимости перехода от кризисных и посткризисных явлений к модернизированному развитию эффективного управления и повышение благосостояния населения посредством консолидации человеческих и материальных ресурсов.

Для достижения цели Концепции потребуются проведение целого ряда инновационных реформ по решению обозначенных выше задач.

Главная же задача Концепции – сделать все, чтобы правовое и экономическое участие государственных и муниципальных органов на местах было максимально эффективным для оказания услуг населению, а также найден оптимальный баланс между ними, финансовыми ресурсами и человеческим капиталом. Оптимизация административно-территориального устройства (АТУ) должна позволить ликвидировать дублирующие и промежуточные органы государственного управления, перейти с четырех- на трехуровневое управление в республике.

Другими задачами являются: осуществление анализа современной ситуации по вопросам децентрализации государственного управления и местного самоуправления; выявление основных проблем административно-территориального устройства, децентрализации государственного управления и местного самоуправления; формирование необходимой качественной законодательной базы; создание оптимальной системы государственного управления и местного самоуправления; устранение, ликвидация дублирующих органов государственного управления и направление высвободившихся средств на развитие сельских муници-

палитетов; выработка предложений по обеспечению эффективной деятельности органов местного самоуправления, оказывающих населению качественные и доступные государственные и муниципальные услуги, содействующие повышению уровня жизни населения.

К 2020 г. предполагается создание эффективной организационно-правовой и финансово-экономической базы развития МСУ на основе оптимизации АТУ, модернизации государственного управления и МСУ, которая будет строиться в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, отражать традиции кыргызского народа и учитывать международные нормы и опыт организации МСУ.

Предусматривается развитие эффективно-го партнерства местных и центральных органов власти, Правительства Кыргызской Республики и гражданского общества, частного сектора. Усилия органов МСУ будут направлены на создание рабочих мест, снижение уровня бедности, обеспечение доступа к качественным медицинским услугам и образованию. В республике будет широко развита сеть различных ассоциаций органов местного самоуправления, которые совместно с частным сектором, гражданским обществом, общественными организациями и политическими партиями будут осуществлять эффективную деятельность. Их потенциал предполагается направить на преодоление бедности, повышение уровня жизни членов местных сообществ, развитие социальной инфраструктуры на основе активного развития на местах малого и среднего бизнеса, предпринимательства.

Эффективное социально-экономическое развитие страны, в первую очередь, зависит от системы народовластия и управления – государственно-го менеджмента.

Кардинальными, на наш взгляд, проблемами, стоящими перед страной, являются: оптимизация административно-территориального устройства – переход с четырехуровневого управления на трехуровневое и осуществление четкого разграничения функций и полномочий органов государственного управления и МСУ. Эти две главные проблемы тесно взаимосвязаны, и пока они не будут решены, в стране ничего и никогда не изменится, невозможно будет достичь эффективных результатов в развитии страны, совершить рывок в развитии республики и решить многочисленные проблемы. Эти две главные проблемы были обозначены еще в 2002 г. в указе Президента КР “О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 год»” [2, 3]. Однако они не решены по настоящее время.

Кыргызстан унаследовал от Советского Союза громоздкую, достаточно сложную систему четырехуровневого государственного управления, при этом сохранив за министерствами тысячи не подкрепленных финансами функций, в том числе не актуальных в рыночных условиях. Неоднократно за 25 лет реформировали систему административно-территориального устройства и государственного управления. Однако это, скорее, было блужданием в потемках, поскольку изменения осуществлялись бессистемно, нерационально и, как следствие, оказывались неэффективными. В результате в стране до сих пор существует советская четырехуровневая система управления, при этом на промежуточном уровне (областном, районном, а также городском) числятся более 2000 органов государственного управления (посредников), которые ничего не производят и не создают. До настоящего времени не реализуется ст. 3 Конституции Кыргызской Республики в части четкого разграничения функций и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления [5].

Следует также учесть, что основное население Кыргызстана проживает в сельской местности, бедность сосредоточена именно там. Очевидно, что жизнь этих людей зависит от качества управления и решения их социально-экономических проблем на местах, т. е. от местной власти. Сильные села и города – сильное местное самоуправление, это основа, фундамент стабильности и социально-экономического развития страны. Однако сегодня в 1811 селах нет ни одного органа государственного управления (100 %), в 1352 – ни одного органа местного самоуправления (75 %). Фактически можно утверждать, что 85 % населения сел выключены из системы управления.

Базовым условием развития Кыргызстана является формирование эффективной системы исполнительной власти, которая была бы способна модернизировать экономику и противостоять коррупции. Новой власти необходимо создать компактную, оптимальную и рациональную структуру государственного управления, которая позволит Кыргызстану занять одно из ведущих мест в мире по качеству и эффективности государственного управления и по индексу качества развития институтов. Нужно срочно осуществить эффективную административно-территориальную реформу в Кыргызстане: ввести трехуровневую систему управления с учетом национальных особенностей, менталитета и исторического опыта государственного строительства кыргызского народа, а в перспективе – перейти на двухуровневое управление. Значительное количество промежуточных

звеньев управления на местах сократить, а высвободившиеся миллиардные средства направить на уровень сельских управ (сельских муниципалитетов) для решения местных проблем.

Нужно добиться функциональной ясности в системе государственного управления и МСУ. Необходимо четко разграничить функции и полномочия органов государственного управления и МСУ. Статья 3 Конституции прямо обязывает основать государственную власть на принципах “четкого разграничения функций и полномочий между органами государственного управления и местного самоуправления”. Нужно упразднить ненужные, функции и полномочия местных органов государственной власти и самоуправления, осуществить переподготовку кадров государственных и муниципальных служащих. Должны быть выработаны меры по преодолению обособленности министерств и административных ведомств, исключению дублирования и параллелизма в их деятельности.

Это необходимый и необратимый процесс. У Кыргызстана нет другого пути. Сегодня мировая практика предлагает аналитическую методику оценки эффективности деятельности государственных служб, получившую название “функциональный обзор”. На базе данных исследований необходимо провести сравнительный анализ качества и эффективности органов государственного управления и местного самоуправления в Кыргызстане. В итоге прийти к оптимальной структуре органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества, разделении функций и полномочий этих органов. В перспективе внедрить систему электронного правительства, перевести всю работу государственного аппарата с бумажных на электронные носители на всех уровнях управления.

Представленная нами Концепция послужит отправной точкой решения обозначенных проблем, явится революционным шагом, магистральным направлением деятельности главы государства, парламентариев, руководителей органов государственной власти и государственного управления, местного самоуправления.

Прежде всего, необходимо обеспечить административно-территориальную и функциональную реформы, организационные и структурные преобразования, включающие в себя разграничение функций и полномочий между территориальными

уровнями управления; ликвидацию дублирующих органов государственного управления, устранение параллелизма и дублирования, упразднение ненужных функций и полномочий местных органов государственного управления и МСУ различного уровня; создать эффективную, функционально сбалансированную систему государственного управления и МСУ; обеспечить профессионализацию работников органов государственного управления и местного самоуправления; осуществить переподготовку кадров государственных и муниципальных служащих. Особенно необходимо принять конкретные меры, выработать пути решения проблем финансирования органов местного самоуправления, особенно исполнительных органов МСУ [6, 7]. Таким образом, на наш взгляд, в Кыргызстане будет создана эффективная государственная система управления.

Литература

1. *Айдосов Б.* Дорожная карта для Президента / Б. Айдосов // Слово Кыргызстана. 2012. 24 янв.
2. Конституция Кыргызской Республики: принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики, г. Бишкек, 27 июня 2010.
3. Указ Президента Кыргызской Республики “О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»” от 17 декабря 2002 года № 381.
4. Указ Президента Кыргызской Республики “О концептуальных подходах к реорганизации административно-территориального устройства в Кыргызской Республике” от 4 июня 2007 года № 333.
5. Постановление Правительства КР “О Концепции государственной региональной политики Кыргызской Республики” от 11 марта 2009 года № 171; Концепция административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике (2012 г., 2013 г.).
6. *Рахимбаев Э.Н.* Конституционно-правовые основы системы народовластия в зарубежных странах и Кыргызской Республике / Э.Н. Рахимбаев. Бишкек: ИД “Салам”, 2008. 292 с.
7. *Рахимбаев Э.Н.* Конституционно-правовые проблемы системы народовластия / Э.Н. Рахимбаев. Бишкек: ИД “Салам”, 2011. 327 с.