
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ПУТИ И ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

М.Я. Корнилов

Д.И. Олейников

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

В статье освещаются актуальные вопросы и насущные проблемы государственного управления в Киргизии. Рассматриваются трудности становления молодой кыргызской государственности. Вскрываются недостатки в деятельности органов государственного управления, мешающие повышению ее эффективности. Предлагаются пути совершенствования государственного управления в Киргизии, наиболее соответствующие историческим традициям и менталитету кыргызского и других народов, населяющих республику. Они представляют собой бескомпромиссную и последовательную борьбу с коррупцией, достижение максимальной открытости работы государственных органов, повышение качества предоставляемых населению государственных услуг и др.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, Киргизия, государство, государственное управление, коррупция государственных чиновников, государственные услуги.

После распада СССР насущной задачей в постсоветских республиках стал выбор моделей общественного развития, которые позволили бы им решать проблемы социально-экономического прогресса самостоятельно.

В начале 1990-х гг. Кыргызстан имел старую систему командно-административного управления, неэффективную в новых условиях. Так, в соответствии с законом [1], при принятии решения об образовании новых областей многочисленные реорганизации проводились в республике на субъективной основе и без учета интересов исторически сложившихся территориальных общностей.

С течением времени возникла объективная необходимость создания новой системы управления государством, способной оперативно реагировать на различные социально-политические вызовы. На пороге обретения независимости реформирование государственного управления в Киргизии было начато с утверждением поста Президента республики (октябрь 1990 г.) и принятием Закона «О Кабинете министров» (январь 1991 г.). Последующие нормативные правовые акты и соответствующие решения руководителей центральных органов власти на тот период заложили основу кыргызской государственности.

Процесс формирования новых институтов власти происходил в сложных условиях. В 90-е гг. предпринимались многочисленные попытки реструктурировать государственное управление, сделать его социально ориентированным и более эффективным. Совершенствование государственного управления проводилось путем реализации ряда национальных программ, которые поддерживались проектами различных донорских организаций, таких как ПРООН и другие (1).

В течение 90-х гг. неоднократно изменялась структура Правительства республики. Появились национальные агентства, не входящие в систему исполнительной власти. Переход к рыночной экономике и либерализация хозяйственной деятельности оказали значительное влияние на функции и структуры государственного управления. Становлению института государственного управления и реализации новых задач способствовали принятые в период 2000–2008 гг. Указами Президента Кыргызстана концептуальные документы, такие как:

- «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 Кыргызской Республики» (2007 г.).

Стратегия реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики была направлена на реформирование всего комплекса государственного управления. Стратегией были определены действия по проведению инвентаризации функций каждого органа государственного управления, разработке четких единых механизмов децентрализации этих функций, делегированию функций гражданскому обществу, а также урегулированию системы оплаты за определенные государственные функции (услуги).

Одним из инструментов проводимых реформ государственного управления явились меры, направленные на сокращение государственного аппарата и средств на его содержание, внедрение в деятельность государственных органов современных управленческих технологий.

30 ноября 2005 г. был принят Указ Президента Кыргызстана № 607 «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики». Указ предусматривал упразднение дублирующих звеньев в системе управления на областном и районном уровнях, сокращение расходов на содержание государственного аппарата, повышение качества оказываемых населению услуг, усиление социальной ориентированности государственного управления. Указом была установлена предельная численность работников министерств, госкомитетов и других исполнительных органов Кыргызской Республики. Принятие данного правового акта позволило в некоторой степени упорядочить структуры органов государственного управления и ограничить их штаты.

Вообще в течение 2000-х гг. было принято несколько законодательных актов, регламентирующих обновленные структуры исполнительных органов государственной власти (табл. 1).

Таблица 1

Изменения в структуре исполнительных органов государственной власти в Кыргызской Республике (2)

№	Министерства и ведомства	ЗКР	ЗКР	ЗКР	ЗКР	ЗКР	ППКР
		06.02.2004г. №10	27.09.2005г., №153	06.02.2007г. №12	09.06.2008г. №112	22.10.2009 г. №283	23.11.2011г. №1452-в
		2004 г.	2005 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2011 г.
1	Министерство внутренних дел	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Министерство здравоохранения	✓	✓		✓	✓	✓
3	Министерство иностранных дел	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Министерство обороны	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5	Министерство образования	✓	+наука и молодеж полит.	без мол. политики	+наука	✓	✓
6	Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности	✓	✓	✓	✓	без водного и перераб.	+мелиорации
7	Министерство транспорта и коммуникаций	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8	Министерство труда и социальной защиты	✓	✓	соцразвития	✓	+занятости и миграц.	
9	Министерство финансов	✓	+экономике	без экономики	✓	✓	✓
10	Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций	✓	✓	без экологии	✓		✓
11	Министерство экономического развития, промышленности и торговли КР	✓	+туризм, без эконом.	без промышленност.	✓	без пром. и торгов.	
12	Министерство юстиции	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13	Госкомитет КР по туризму, спорту и молодежной политике	✓					
14	Госкомитет по миграции и занятости		✓	✓	✓		
15	Госкомитет по управлению госимуществом		✓	✓	✓		

К кардинальным (однако не вполне эффективным) реформам системы управления страной можно отнести структурные изменения, которые были проведены в 2009–2010 гг. Они включали преобразование администрации Президента в институт Президента, изменения структуры и функций правительства, а также правоохранительных и судебных органов.

Так, в состав института Президента вошел государственный советник Президента Кыргызской Республики, задачей которого являлось координация деятельности силовых министерств и ведомств, а также Государственный министр иностранных дел, выведенный из состава Правительства и призванный обеспечивать деятельность главы государства по руководству внешней политикой страны. В составе института Президента важным органом выступило также Центральное агентство Кыргызской Республики по развитию, инвестициям и инновациям.

Помимо поддержки бизнеса и предпринимательства, привлечения инвестиций на агентство было возложено осуществление общей координации и подготовки бюджета развития, разработка национальных экономических программ, национальных инфраструктурных проектов, инвестиционных программ, предложений по улучшению бизнес-среды.

Однако все эти изменения в структуре органов государственной власти не учитывали сложившиеся в стране новые реалии, экономические и политические отношения, не были подкреплены обоснованными и аргументированными решениями и зачастую носили субъективный характер.

Все проведенные в предшествующий 20-летний период перестройки системы государственного управления Кыргызской Республики, к сожалению, не смогли обеспечить этой системе необходимой устойчивости и эффективности. К тому же серьезной помехой на пути совершенствования системы государственного управления оказалась коррупция государственного аппарата.

Среди множества факторов, способствующих возникновению коррупции в республике, необходимо отметить чрезмерное и плохо регламентированное вмешательство государства в деятельность хозяйствующих субъектов, которое создает широкие возможности для чиновников регулирующих и контролирующих государственных органов злоупотреблять своими полномочиями. А низкая заработная плата государственных служащих стала для них дополнительным стимулом поиска взяток, «откатов» и подарков за исполнение или неисполнение своих должностных обязанностей.

Что касается ущерба от коррупции, то согласно индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл, Кыргызская Республика, заняв в 2011 г. 154-е место в мире из 178 стран и уже 166-е место в 2012 г. (среди 180), находится в группе стран с высоким уровнем коррупции [2].

Указом и.о. Президента Кыргызстана К. Бакиева от 21 июня 2005 г. была утверждена Государственная стратегия борьбы с коррупцией и План действий по реализации Государственной стратегии. Однако основные направ-

ления стратегии не были реализованы вследствие отсутствия у тогдашнего высшего руководства страны политической воли вести бескомпромиссную борьбу с коррупцией, отсутствия независимого координирующего государственного органа, наделенного полномочиями контроля над исполнением Стратегии, отстранения гражданского общества от реализации Стратегии. В связи с этим произошло постепенное сворачивание антикоррупционной политики, особенно начиная со второй половины 2007 г.

Лишь в последние годы положение в борьбе с коррупцией стало меняться к лучшему. Подписанный Меморандум (от 20 декабря 2012 г.) и принятое Положение о взаимодействии в сфере противодействия коррупции между государственными органами и институтами гражданского общества Кыргызской Республики [3] позволяют запустить действенный механизм общественного антикоррупционного контроля со стороны институтов гражданского общества.

В целях мобилизации органов государственной власти, органов местного самоуправления и гражданского общества на борьбу с коррупцией Указом Президента Кыргызстана А. Атамбаева была утверждена «Государственная Стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 г.

12 ноября 2013 г. Президент А. Атамбаев подписал еще один Указ «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти». В этом Указе отмечено, что системные недостатки государственной службы, правоохранительных органов и судов не могут быть преодолены только бюрократическими средствами. Привлечение институтов гражданского общества к борьбе с коррупцией выдвигается в Указе в число первоочередных и приоритетных задач государства.

Таким образом, в настоящее время сделаны первые шаги по борьбе с коррупцией, приняты соответствующие организационные меры, активизирована деятельность правоохранительных и судебных органов. Последние громкие резонансные дела в отношении крупных коррупционеров – депутатов Жогорку Кенеша (3), руководителей исполнительных органов государственной власти, тому пример.

Что касается правовой основы противодействия коррупции, то специалисты отмечают, что эта база носит декларативный характер и не позволяет стать действенным средством борьбы с коррупцией. Кроме того, принятый 9 лет назад Закон Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией» не соответствует новым условиям развития страны. Поэтому предполагается принять новый Закон «О противодействии коррупции», усилив тем самым правовую и институциональную базу борьбы с коррупцией.

Созданные в стране комиссии по этике и общественные наблюдательные советы в государственных органах проводят свою работу формально и поверхностно или же не имеют достаточных полномочий. В связи с этим

необходимо предусмотреть и иные механизмы борьбы с коррупцией, в частности активно вовлекая в нее другие институты гражданского общества:

- 1) путем оказания содействия СМИ в широком и объективном освещении положения дел в области противодействия коррупции;
- 2) путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений, других институтов гражданского общества.

Учитывая традиции и менталитет кыргызского народа [4], необходимо распространить ограничения и запреты, установленные законодательными актами в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, на органы государственной власти и органы местного самоуправления. Прежде всего среди мер противодействия коррупции необходимо выделить искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в таких областях, как учет государственного имущества и оценка эффективности его использования, а также финансовый учет и отчетность.

Пронизанные коррупцией методы управления в государственных органах подвергаются все более острой критике как со стороны общества, так и со стороны Президента Кыргызской Республики. Они неспособны реагировать на вызовы и угрозы, решать необходимые задачи. Система управления в целом в глазах населения является местом и источником коррупции. Именно в системе управления кроется наблюдаемый сегодня провал большинства предпринятых реформ.

Методы управления не ориентированы на результат, в первую очередь на результат, ожидаемый обществом. В программах и планах государственных органов не обозначены конкретные цели. Система фактически работает сама на себя. Нет единого подхода ни к содержанию назначаемых функций, ни к их исполнению. Продолжается исполнение множества излишних функций, что приводит к чрезмерному влиянию и вмешательству в бизнес-среду и к сплошной коммерциализации предоставления услуг. В это же время многие необходимые в управлении функции не выполняются вообще либо выполняются частично. Другие функции являются неполными, а значит и безрезультатными.

В работе государственных органов основной проблемой является недобросовестное исполнение возложенных задач и функций, неумение осваивать новые направления деятельности. Система государственной службы не справляется с задачей насыщения необходимыми кадрами. Организация государственного управления не является целостной и связанной. Государственные учреждения, как правило, преследуют узковедомственные интересы в ущерб интересам государства. Не работает механизм реального учета мнения гражданского общества при подготовке и принятии государственных решений.

Текущая ситуация требует создания и внедрения такой модели управления, которая бы служила своим гражданам и обеспечивала действенные механизмы контроля общества над властью.

В рамках проведения реформы государственного управления особое значение придается функции оказания государственных услуг гражданам и юридическим лицам. На сегодняшний день, в целях повышения качества и доступности государственных услуг, Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 сентября 2012 г. № 603 утверждены Типовой стандарт государственных услуг и Инструкция по разработке стандарта государственных услуг.

Мировой опыт показывает, что одним из способов упрощения процедур получения гражданами государственных услуг и повышения качества этих услуг является создание центров предоставления услуг, организованных по принципу «одного окна». Этот принцип означает, что основную нагрузку по сбору документов, согласованию документов с заинтересованными ведомствами и службами берут на себя сотрудники органа местного самоуправления, которые являются основными контакторами с заявителем. В случае необходимости организовывается единовременный выезд на объект (например, земельный участок заявителя) всех заинтересованных сторон. Для удобства граждан должны предоставляться вспомогательные услуги нотариата, услуги банка, где жители могли бы произвести различные платежи, услуги фотографии, ксерокопирования документов и др.

Организация Центров предоставления услуг по принципу «одного окна» в городах страны решается более или менее успешно. Однако в айылных аймаках (4) она требует определенных усилий по подготовке и проведению мер, выработке инструментов взаимодействия органов местного самоуправления с территориальными органами государственной власти при предоставлении услуг в одном месте.

Неотъемлемой характеристикой демократической формы государственного управления является возможность граждан участвовать в процессе формирования государственной политики.

В Кыргызстане важнейшими формами непосредственного участия населения в принятии решений являются обсуждение всех важнейших вопросов общественной и государственной жизни и реализация принятых решений путем курултаев, собраний, сходов граждан и иных форм непосредственной демократии, а также участие в выборах представительных органов, в осуществлении контроля деятельности местных органов власти и местного самоуправления.

На центральном уровне в республике начата реанимация древней кыргызской формы демократии – курултаев. Кроме того, в 2010 г. в 10 госструктурах были созданы в качестве пилотных общественные советы, где вопросы обеспечения прозрачности и открытости носили чрезвычайно актуальный характер. Особое внимание при этом было уделено таким секторам кыргыз-

ской экономики, как горнодобывающая промышленность и энергетический сектор. Позднее общественные советы были созданы при 41 госоргане, а в 2011 г. – практически во всех органах государственной власти. По инициативе с мест была развернута работа по созданию общественных советов и при органах местного самоуправления. Кроме этого, такие советы были созданы и успешно работают в правоохранительных органах, в Минобороны республики.

Если ранее это были закрытые, недоступные людям учреждения, чья работа вызывала сильную критику общества, то сейчас ситуация изменилась. Стало больше прозрачности, открытости, диалог с обществом стал регулярным, высокие чины в этих ведомствах без проволочек откликаются на все звонки и вопросы членов общественных советов.

Таким образом, были созданы общественные площадки, используя которые кыргызстанцы с активной гражданской позицией и профессиональным опытом могут внести свой вклад в формирование демократических инструментов сотрудничества общественности и органов власти.

Подводя итог, следует отметить, что за пошедший сравнительно небольшой период становления кыргызской государственности страна столкнулась с рядом проблем государственного строительства. Решение этих проблем проходило в условиях политической нестабильности, характерной как для самой Киргизии, так и в целом региона Центральной Азии. Нестабильность порождает угрозы и вызовы, которые, с одной стороны, усугубляют решение упомянутых проблем, а с другой – способствуют мобилизации всех здоровых сил нации на скорейшее их решение. Видимо поэтому в последние годы в Киргизии заметен существенный прогресс в укреплении и совершенствовании институтов власти, повышении эффективности государственного управления, росте взаимопонимания государства и общества.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Программа развития ООН (ПРООН) – организация при ООН по оказанию помощи странам-участницам в области развития. ПРООН оказывает помощь правительствам в проведении изысканий и исследований природных ресурсов, в создании учебных заведений, в развитии энергетических ресурсов, предоставляет консультационные и экспертные услуги, обучает специалистов, поставяет оборудование и т. д. Помощь ПРООН безвозмездна.
- (2) Источники: Законы и Постановления Правительства Кыргызской Республики, упомянутые в «шапке» таблицы.
- (3) Самоназвание Парламента Кыргызской Республики.
- (4) Самоназвание сельских округов в Киргизии.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон Кыргызской Советской Социалистической Республики от 14 декабря 1990 г. «О совершенствовании областного деления Кыргызской Советской Социалистической Республики и образовании новых областей».

- [2] Постановление Правительства Кыргызской Республики № 596 «О Положении о взаимодействии в сфере противодействия коррупции между государственными органами и институтами гражданского общества Кыргызской Республики».
- [3] *Борубашов Б.И.* Органы общественного самоуправления кыргызов в составе Российской империи // «Муниципальное право». № 6. 2004.
- [4] Отчет Американской Ассоциации Юристов (АВА/СЕЕЛ) под эгидой Программы правовой инициативы для стран Центральной Европы и Евразии «Анализ антикоррупционного законодательства Кыргызской Республики».

REFERENCES

- [1] Zakon Kirgizskoj Sovetskoj Socialisticheskoy Respubliki ot 14 dekabrja 1990 goda «O sovershenstvovanii oblastnogo deleniya Kirgizskoj Sovetskoj Socialisticheskoy Respubliki i obrazovanii novyh oblastej».
- [2] Postanovlenie Pravitel'stva Kyrgyzskoj Respubliki № 596 «O Polozhenii o vzaimodejstvii v sfere protivodejstvija korruptcii mezhdru gosudarstvennymi organami i institutami grazhdanskogo obshhestva Kyrgyzskoj Respubliki»
- [3] *Borubashov B.I.* Organy obshhestvennogo samoupravlenija kyrgyzov v sostave Rossijskoj imperii // «Municipal'noe pravo». № 6. 2004.
- [4] Otchet Amerikanskoj Associacii Juristov (ABA/CEELI) pod jegidoy Programmy pravovoj iniciativy dlja stran Central'noj Evropy i Evrazii «Analiz antikorrupcionnogo zakonodatel'stva Kyrgyzskoj Respubliki».

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC: WAYS AND OPPORTUNITIES OF IMPROVING

Michael Ia. Kornilov

Daniel I. Oleynikov

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

The article highlights topical issues and pressing problems of public administration in Kyrgyzstan. Shown the difficulties of becoming a young Kyrgyz statehood. Opened disadvantages in the activities of public administration bodies, hindering their effectiveness. Offered the ways of improvement of public administration in Kyrgyzstan, the most relevant historical traditions and mentality of the Kyrgyz and other peoples, inhabiting the Republic. They are uncompromising and consistent fight against corruption, achieving maximum transparency of work of public authorities, improving the quality of public services, and others.

Key words: The Kyrgyz Republic, Kyrgyzstan, the state, public administration, government corruption, government services.