

# АДМИНИСТРАТИВДИК РЕФОРМАЛАРДЫН ТҮРЛӨРҮ. СИСТЕМАЛУУ АДМИНИСТРАТИВДИК РЕФОРМАЛАРДЫН ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ. САЛЫШТЫРМА-УКУКТУК ТАЛДОО

МАМБЕТКУЛОВ А.Ш.

ю.и.к., доцент  
ualibrary@mail.ru

*Аннотация:* Ушул макаланын алкагында системалуу административдик реформалардын өзгөчөлүктөрүн изилдөө түзүмдүк реформалар – бул кыйла татаал реформалар экендигин, аларды, эреже катары, функционалдык жана жол-жоболук реформалар коштоорун ырастайт. Автор системалуу ыкма менен аткаруу бийлиги органдарынын ишинин функционалдык проблемалары, ошондой эле уюштуруу-түзүмдүк маселелер чечилиши керек деген жыйынтыкты негиздейт. Аткаруу бийлиги органдары системасынын, башкаруу ресурстарынын (финансы, адам фактору, маалымат, коммуникациялар, Укук жана Мыйзам) бирдиктүүлүгүн, бүтүндүгүн жана кадыр-баркын камсыз кылууга чакырылган механизмдердин бүткүл суммасын аныктоо жана баалоо позициясы мында артыкчылыктуу болуп калат.

Түзүмдүк административдик реформалар деп натыйжасында ачык башкаруунун түзүмү орнотулуучу, стратегиялык жетекчиликтин, учурдагы мамлекеттик башкаруунун функциялары жана ачык кызмат көрсөтүү боюнча функциялар чектелүүчү, ачык башкаруунун бирдиктүү системасында мамлекеттик жана менчик мекемелердин ролдору кайра бөлүштүрүлүүчү комплекстүү реформаны түшүнүү керек. Ушул реформалардын процессинде мамлекеттик башкарууда системалуу өзгөрүүлөр жүргүзүлөт. Кыйла ырааттуу түзүмдүк реформалар англасаксон өлкөлөрүндө (Улуу Британия, Жаңы Зеландия, Австралия) жүргүзүлгөн. Роман-герман укуктук үй-бүлө өлкөлөрү кыйла төмөн радикалдык өзгөртүп түзүүлөрдүн жолунда бара жатышат жана ачык башкаруунун түзүлгөн системасынын негиздерин алмаштырышпайт. Мындай реформалардын мүнөздүү белгилеринин ичинен төмөнкүлөрдү атоого болот:

- комплекстүү мүнөзүн;
- башкарууну децентралдаштыруу жана деконцентратташтыруу.

Түзүмдүк реформалар – бул кыйла татаал реформалар, аларды, эреже катары функционалдык жана жол-жоболук реформалар коштойт. Ошондуктан КМШ өлкөлөрүндө реформалардын ушул түрүнө жаңы гана кире башташты. Мамлекеттик башкаруудагы системалык өзгөрүүлөр мурункудай эле контролдоо жана кызмат көрсөтүү менен аралашкан, ошондуктан башкаруу реформасын ушул этабында мамлекет менен децентралдаштырылган мекемелердин ортосундагы өз ара мамилелер жаңыдан гана жөнгө салына башталды, алар мамлекеттик, ошондой эле жеке менчик болушу мүмкүн экендигине карабастан көпчүлүк бөлүгү мамлекеттик боюнча калууда.

Системалуу ыкманын алсыздыгы аткаруу бийлиги органдарынын компетенцияларын жөнгө салуу бөлүгүндө статустук укуктук актылар жана тематикалык мыйзамдар ортосундагы карама-каршылыктан байкалат. Бул аткаруу бийлиги органдарынын статусун жөнгө салууда азыркы кезге чейин мыйзамдуу түрдө жөнгө салуудан мыйзамга негизделген актылардын көп экендигинен байкалат. Аткаруу бийлиги органдарынын укуктук абалы жөнүндө мыйзамдарда камтылган компетенциялары жана ыйгарым укуктары жөнүндө ченемдер көп учурда “жашырылган” боюнча калат жана жогору турган кызмат адамдарынын, өкмөттүк түзүмдөрдүн, министрликтердин жана ведомстволордун чечимдери жагына мыйзамдардын бланкеттүүлүгүнүн айынан аралашып кетет.

Жалпысынан, түзүмдүк реформаларды ишке ашыруу шарттары ар бир өлкөдө өз алдынча. Алсак, 1999-жылдан тартып Улуу Британияда мамлекеттик башкарууну реформалоонун узак мөөнөттүү программасы “Өкмөттү модернизациялоо” Ак китебине ылайык жүргүзүлгөн, анда төмөнкү артыкчылыктуу багыттар айтылган:

- конъюнктуралык факторлорго гана эмес жалпы улуттук кызыкчылыктарга жана стратегиялык максаттарга багыт алуу менен мамлекеттик саясатты иштеп чыгууга комплекстүү ыкманы камсыз кылуу;

- айрым мамлекеттик түзүмдөрдүн керектөөлөрүнө эмес, түрдүү социалдык топтордун (улгайган адамдардын, аялдардын, майыптардын, улуттук азчылыктардын) кызыкчылыктарын кылдат эсепке алуунун эсебинен мамлекеттик кызматтарды бөлүштүрүүгө максат коюучулукту жана жоопкерчиликти жогорулатуу;

- заманбап технологияларды пайдалануу;

- чакан бизнести өнүктүрүү үчүн жаңы кызмат көрсөтүүлөрдү киргизүү [1].

Чет өлкөлүк тажрыйбаны эске алуу менен Кыргыз Республикасында башкаруу системасын өзгөртүп түзүү барыдан мурда төмөнкү принциптерди сактоо аркылуу аткаруу бийлиги органдарынын ишинин натыйжалуулугун жогорулатуу максатын көздөөгө тийиш:

- аткаруу бийлиги органдарына натыйжасы боюнча башкаруу принциптерин жана жол-жоболорун киргизүү;

- аткаруу бийлиги органдарынын иштешин оптималдаштыруу жана аткаруу бийлиги органдарынын иш чөйрөсүндө коррупцияга каршы аракеттенүү механизмдерин киргизүү;

- ашыкча мамлекеттик жөнгө салууну алып салуу;

- аткаруу бийлиги органдары тарабынан көрсөтүлүүчү мамлекеттик кызмат көрсөтүүлөрдүн стандарттарын иштеп чыгуу жана ишке киргизүү;

- мамлекеттик органдардын ишинде сапатты жогорулатуунун түрдүү моделдерин иштеп чыгуу жана колдонуу;

- аткаруу бийлиги органдарын маалыматтык камсыздоо системасын модернизациялоо, аткаруу бийлиги органдарынын ишинин ачыктыгын жогорулатуу;

- административдик реформаны уюштуруучулук, маалыматтык, ресурстук жана кадрдык камсыз кылууну түзүү, чет өлкөлөрдө мамлекеттик башкаруунун ийгиликтүү тажрыйбасын жайылтуу механизмдерин өркүндөтүү;

- институттук компетенция ж.б. маселелер боюнча министрликтердин, административдик ведомстволордун стандарттарын, программаларын, регламенттерин, келишимдерин, ошондой эле ачык отчетторун иштеп чыгуу аркылуу аткаруу бийлиги органдары менен жарандык коомдун өз ара байланышынын натыйжалуулугун жогорулатуу.

Алсак, мисалы, административдик жол-жоболорду өнүктүрүүнү тездетүү жана натыйжалуулугу максатында башкаруу каражаттарын өзгөртүү кеңири административдик кароо мүмкүнчүлүгүн жокко чыгаруучу, так легалдуу негизде ачык органдардын компетенцияларын ишке ашыруу үчүн ачык мүнөздө аткарылуучу аракеттердин ырааттуулугу менен байланышкан. Сөз баарыдан мурда жол-жоболук-уюштуруучулук мүнөздөгү административдик регламенттерди – документтерди иштеп чыгуу жана ченемдерин сактоо жөнүндө жүрүп жатат. Регламент киргизүү практикасы анын эки түрүн айырмалайт. Биринчи түрү – уюштуруучулук документтер. Россияда, мисалы 2005-ж. “Аткаруу бийлигинин федералдык органдарынын ички уюмдарынын типтүү регламенти” бекитилген, анын негизинде федералдык министрликтерде, агенттиктерде жана кызматтарда өздүк регламенттери иштелип чыккан жана киргизилген. Андан кийинчерээк өзүнүн аракетин федералдык жана региондук деңгээлдерде жайылтуучу башка регламенттер иштелип чыккан.

Экинчи түрү - бул мамлекеттик функцияларды жана мамлекеттик кызмат көрсөтүүлөр регламентин аткаруунун административдик регламенттери. Регламенттердин ушул түрүн иштеп чыгуу критерийи болуп функцияларды аткаруунун же кызматтарды көрсөтүүнүн массалуулугу, ишкердик субъекттеринин ишине таасири, социалдык маанилүүлүгү, типтүү мүнөзү эсептелет [2]. Юридикалык маанилүү иш-аракеттер жөнүндө документтерди тариздөө жана берүү, реестрлерди, регистрлерди, кадастрларды жүргүзүү, кайрылуулар менен иштөө, лицензия берүү, уруксаттарды, паспортторду, чет өлкөлүк кызматкерлерди тартуу жана пайдалануу жөнүндө корутундуларды берүү ж.б. жөнүндө сөз болуп жатат.

Регламенттер төмөнкүлөрдү камтууга тийиш: кызмат көрсөтүүлөрдүн баяндамасын, аны көрсөтүү үчүн негиздеме - актыны, кызмат көрсөтүүчү органдарды, кардарлардын укуктарын, тараптардын ырааттуу иш-аракетин, зарыл документтердин тизмегин, баш тартуунун негизин жана тартибин. Бул регламентация ишке ачыктыкты жана алдын ала айтуу мүнөзүн берет, анткени административдик жана коомдук контролдоону күчөтөт жана тиешелүү түрдө чыгымдардын кыскарышына алып келет.

Административдик регламенттердин аракетинин чет өлкөлүк практикасы ата мекендик регламенттерди иштеп чыгууда эске алуу керек болгон бир катар актуалдуу маселелерди аныктады:

- ачык бийликтин деңгээлдери боюнча бекитилүүчү регламенттин түрлөрүн так чектөө зарыл;

- регламенттердин стандарттары киргизилгенине ылайык мыйзамдык жана мыйзамга негизделген актыларга өзгөртүүлөрдү киргизүү жана социалдык чөйрө уюмдарынын иштеринин деңгээлин жогорулатуу зарыл;

- “бирдиктүү терезе” принцибин пайдаланууну тартипке салуу керек;

- кызматкерлерди жаңы регламенттерге окутууну жүргүзүү жана аларды сактоонун так талаптары ж.б. зарыл.

Бул багыттагы маанилүү маселе теориялык-укуктук негиз болуп эсептелет, ага ылайык ачык кызмат көрсөтүүгө жана анын стандартына аныктама берилет, ушул чөйрөдөгү бийлик деңгээлдеринин компетенциясы аныкталган, ачык кызмат көрсөтүүлөрдүн стандартынын, реестринин мазмунуна милдеттүү талаптар белгиленген. Бул үчүн укуктук талдоонун негизинде жарандардын жана юридикалык жактардын муктаждыктарын канааттандыруу боюнча ачык бийлик органдарынын компетенциясынын бөлүгү катары ачык кызмат көрсөтүүлөрдүн табиятын аныктоо керек. Мыйзамдуу тартипте төмөнкүлөрдү жасоо керек:

- ачык кызмат көрсөтүүлөрдүн типтүү тизмегин жана тиешелүү стандарттардын топтомун бекитүү;

- кызмат көрсөтүүгө милдеттүү органдардын чөйрөсүн аныктоо;

- аталган органдардан мамлекеттик жана муниципалдык ишканаларга жана мекемелерге, өзүн-өзү жөнгө салуучу уюмдарга ачык кызмат көрсөтүүлөр боюнча функцияларды жүктөө же өткөрүп берүү тартибин жөнгө салуу;

- органдардан белгилүү кызмат көрсөтүүлөрдү алууга укуктуу кардарлардын чөйрөсүн бекитүү;

- кызмат көрсөтүүнүн негизин камтыган кызмат көрсөтүү жол-жоболорун (дайыма – адамдардын аныкталбаган чөйрөсү үчүн жана кайрылуулар боюнча – конкреттүү адамдар үчүн), мөөнөтүн, сапат критерийлерин, кызматкерлердин жоопкерчилик түрлөрүн ж.б. киргизүү.

Келишимдик кызматташуу мамлекеттик органдардын коомдук өз алдынча уюмдары жана өз алдынча башкаруу органдары менен өз ара мамилелеринин чөйрөсүнө байланыштырылат. Кызматташууга дем берүү биринчи кезекте АКШ үчүн мүнөздүү, мында муниципалдык түзүлүштөр үчүн кыйла жогорку деңгээлдеги эркиндик каралган: алардын мамлекети келишим түзүүгө милдеттендирбейт, бирок ушундай келишимдерди түзүү пайдалуу болгудай шарттарды түзөт. АКШдагы ушундай ыкмалардын кеңири жайылышы көбүнчө өлкөдө үстөмдүк кылган теория, экономикадагы коомдук тандоо жана саясаттагы контракттык башкаруу менен жакшы корреспонденциялангандыгы менен түшүндүрүлөт [2]. Бул ыкманын алкагында кооперация формаларынын өтө олуттуу ар түрдүүлүгү байкалат [3, 99-124-б.].

Келишимдик кызматташууну өнүктүрүү үчүн ата мекендик укуктук доктринанын алкагында айрым ачык функцияларды мамлекеттик эмес институттарга өткөрүп берүүнүн так жол-жоболорун аныктоо зарыл. Бул изилдөө аутсорсингдин негизги методикасын – тышкы аткаруучулар менен контракттарды түзүү аркылуу органдардын ыйгарым укуктарынын алкагынан сырткары иштин айрым түрлөрүн чыгаруу механизмин эске алуу керек.

Системалуу ыкманын алкагында аткаруу бийлиги органдарынын ишинин функционалдык проблемалары, ошондой эле уюштуруу-түзүмдүк маселелер берилиши керек. Ушул мааниден алганда аткаруу бийлигинин абалы жана мамлекеттин карамагындагы предметтик-объектилик чөйрөлөрү башкаруу системасы катары аныкталышы керек. Аталган багыттагы маанилүү маселе болуп коомдук процесстерге мамлекеттик таасир көрсөтүү механизмдеринин иштиктүүлүгүн камсыздоо проблемасы болуп калат. Мындагы артыкчылыктуу маселе аткаруу бийлиги органдарынын системасынын, башкаруу ресурстарынын

(финансы, адам фактору, маалымат, коммуникациялар, Укук жана Мыйзам) бирдиктүүлүгүн, бүтүндүгүн жана кадыр-баркын камсыз кылууга чакырылган механизмдердин бүткүл суммасын аныктоо жана баалоо позициясы болуп калат. Андан дагы ишке ашырылуучу мамлекеттик функцияларга талдоо жүргүзүү ички (системалык) контролдоо, анын азыркы кездеги коомдун эволюциялык керектөөлөрүнө шайкештигин аныктоо максатында ишке ашырылат.

Мамлекеттик органдын компетенциясын ишке ашырууну талдоо жана баалоо төмөнкүлөр аркылуу жүргүзүлүүгө тийиш деген Ю.А.Тихомиров менен макул болубуз:

- ченемдик компетенциянын айрым элементтерин жана иштин реалдуу көлөмүн салыштыруу;

- тигил же бул функцияларынын алкагында кабыл алынган укуктук актылардын мазмунун жана түрлөрүн талдоо;

- реалдуу ишке ашырылган чаралар менен пландуу иш-чараларды салыштыруу (актылар, нускамалар, текшерүүлөр ж.б.);

- бюджеттик каржылоонун көлөмүн жана каражаттарды максаттуу пайдаланууну изилдөө;

- материалдык-финансылык, уюштуруучулук, техникалык аракеттердин негиздерин жана мазмунун кароо;

- функцияларынын алкагында таризделген документтердин агымын кароо;

- органдын компетенциясын аткарууда коомдук жана өзүн-өзү жөнгө салуучу уюмдардын катышуу чараларын аныктоо.

Мамлекеттик кызматкерлердин ишин талдоо жана баалоо төмөнкүлөрдү камтыйт:

- кызматтык милдеттерин жана укуктарын билүүнү баалоо;

- кызматкердин кызыкчылыктарынын талаш-тартышы жана коррупциялашуу мүмкүнчүлүктөрүнүн учурларын аныктоо;

- кесиптик деңгээли;

- иш жүзүндөгү аракеттерди кызматтык регламенттер, бөлүмдүн иш-пландары жана тапшырмалары менен салыштыруу [2].

Укуктук актыларды ишке ашырууну баалоону төмөнкүлөрдү эске алуу менен жүргүзүү керек:

- мыйзамдын ченемдерин милдетти оптималдуу чечүүнүн шарттары катары пайдалануу;

- каралуучу маселеге тиешелүү мыйзамдарды жана ченемдерди тандоонун тууралыгы;

- мыйзамдын жана чектеш мыйзамдардын ченемдерин колдонуунун толуктугу жана ырааттуулугу;

- укук субъекттеринин жана алардын укук ченемдүү варианттарынын ченемдеринин, статусунун мазмунун туура түшүнүү, укуктук тобокелдиктерди алдын ала көрө билүү;

- каталарды аныктоо (укуктук жөнгө салуунун предметин туура эмес аныктоо; укуктук актынын түрлөрүн туура эмес тандоо; коллизияга жана шашылыш оңдоого алып келүүчү укуктук чечимдердин начар негизделиши; ченемдик түшүнүктөрдү жана терминдерди карама-каршы же туура эмес пайдалануу; түрдүү юридикалык күчтөгү актылардын ортосундагы системалуу байланыштарды бузуу; актынын текстин туура эмес тариздөө; актылардын эскирген ченемдерине кечигип түзөтүү киргизүү жана алып салуу) [2].

Ал эми аткаруу бийлиги органдарынын ишинин натыйжалуулугун жогорулатуу программаларына карата айтсак, анда чет өлкөлүк реформалардын тажрыйбасы ата мекендик концепцияларды иштеп чыгууда эске алуу зарыл болгон бир катар кемчиликтерди аныктайт. Алардын негизгиси коомду өнүктүрүүнүн стратегиялык максаттарынан ажырап калгандык болуп эсептелет. Өнүктүрүүнүн каалаган программасы коомдун абалынын жакынкы келечекте түзүлгөн жана ишке ашырылышы мүмкүн болгон саясий, экономикалык жана башка социалдык мүмкүнчүлүктөргө жана шарттарга шайкеш келүүгө тийиш. Татаал саясий жана экономикалык проблемаларды чечүүгө формалдаштырылган ыкма – бул көбүнчө советтик мезгилден кийинки мейкиндиктеги өлкөлөргө мүнөздүү болгон реформалардын кыйла кеңири тараган каталарынын бири. Укуктук тартипти формалдаштыруу көбүнчө укуктун континенттик системасынын өзгөчөлүктөрү менен байланышкан. Бул система соттук прецедентке негизделген англосаксон системасына салыштырганда анча ийкемдүү эмес, анча кыймылдуу эмес жана кырдаалдык өзгөрүүлөрдүн динамикасына көнүктүрүлгөн эмес. Укуктуу ата мекендик формалдаштыруу дагы мыйзамдардын ченемдердин салттуу декларативдүүлүгү менен байланышкан, бул азыркы коомдогу укуктук тартипти конституциялаштырууга терс таасир берет.

Ошентип, башкаруу системасын реформалоо, чет өлкөлөрдүн тажрыйбасын көрсөткөндөй – азыркы мезгилдеги мамлекеттин артыкчылыктуу милдеттеринин бири. Реформалардын азыркы кездеги этабы өзүнүн социалдык маңызы боюнча абдан ар түрдүү болгон институттарды мамлекеттик жана коомдук башкаруу катары айкалыштыруу милдетин коет. Чет өлкөлүк тажрыйба абдан пайдалуу, ал башкаруу процесстерин, аткаруу бийлиги органдарынын ишиндеги каражаттарды жана методдорду демократиялаштырууга багытталган прогрессивдүү чечимдердин натыйжаларын бизге ачып берет, мамлекетте саясий-укуктук өзгөртүп түзүүлөргө байланышкан тобокелдиктерди аныктайт. Анткени теориялык жана практикалык деңгээлдердеги административдик реформалардын процессинде чет өлкөлөрдө бүткүл коомду баш коштуруу, адамдын жана жарандын укуктарын жана эркиндиктерин сактоо менен либералдык демократиянын талаптарына ылайык аны тездетип өнүктүрүү маселелери иштелип чыккан.

Салыштырма-укуктук изилдөөнүн маанилүүлүгү төмөнкүлөрдөн турат: талдоого мамлекеттик башкаруунун реалдуу укуктук конструкциясы алынат, бул Кыргыз Республикасынын колдонулуудагы мыйзамдарына конституциялык жана административдик укуктун улуттук системасы үчүн кыйла туура келүүчү ченемдерди имплементациялоого мүмкүндүк берет.

### **ПАЙДАЛАНЫЛГАН БУЛАКТАРДЫН ТИЗМЕСИ**

1. Садлер Д. “Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании”. Доклад на втором Европейском форуме по проблемам государственной службы “Прозрачность и открытость в работе правительства: вызовы и возможности”, Маастрихт, 1999.
2. Государственное управление: модели и реальность (Ю.А.Тихомиров. “Право и экономика”, № 4, апрель 2006 г.)
3. Miller D.Y. The Regional Governing of Metropolitan Area. Westview Press, 2002.