

УДК 342.5(575.2)

DOI: 10.36979/1694-500X-2022-22-3-134-138

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ: ТЕОРЕТИКО-АКСИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

У.Б. Чаначев, З.Ч. Чикеева

Аннотация. В период масштабных изменений законодательства Кыргызской Республики, изменения структуры механизма сдержек и противовесов государственной власти актуализируются вопросы развития государственного управления. Автор обосновывает позицию о необходимости осмысления теоретико-понятийных основ государственного управления средствами общетеоретической правовой науки и формулирует определение понятия государственного управления. Изучая проблемы государственного управления в Кыргызской Республике на современном этапе, автор указывает на неэффективность реструктуризации системы органов исполнительной власти, нестабильность системы нормативно-правовых актов и проявления коррупции в институте государственной гражданской и муниципальной службы. Преодоление обозначенных проблем автор видит в проведении масштабной ревизии функций органов исполнительной власти и устранению их дублирования, проведении ревизии законодательства и дальнейшей работе государства, направленной на пресечение коррупционных проявлений в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление; государство; органы государства; публичная власть; исполнительная власть; государственная служба; законодательство; преодоление коррупции.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ КӨЙГӨЙЛӨРҮ: ТЕОРИЯЛЫК ЖАНА АКСИОЛОГИЯЛЫК АСПЕКТ

У.Б. Чаначев, З.Ч. Чикеева

Аннотация. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына, мамлекеттик бийликти тизгиндөө жана тең салмактуулук механизминин түзүмүнө масштабдуу өзгөртүүлөр киргизилип жаткан мезгилде мамлекеттик башкарууну өнүктүрүү маселеси актуалдуу болууда. Автор жалпы теориялык юридикалык илимдин каражаттарынын жардамы менен мамлекеттик башкаруунун теориялык жана концептуалдык негиздерин түшүнүүнүн зарылдыгы жөнүндөгү позициясын негиздеп, мамлекеттик башкаруу түшүнүгүнүн аныктамасын түзгөн. Автор Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик башкаруунун учурдагы көйгөйлөрүн изилдөө менен, аткаруу бийлигинин органдарынын системасын реструктуризациялоонун натыйжасыздыгын, ченемдик укуктук актылар системасынын туруксуздугун жана мамлекеттик жарандык жана муниципалдык кызмат институтундагы коррупциялык көрүнүштөрдү көрсөтөт. Автор көрсөтүлгөн көйгөйлөрдү жоюуну аткаруу бийлигинин органдарынын функцияларына масштабдуу текшерүү жүргүзүүдөн жана алардын кайталанышын жоюудан, мыйзамдарга текшерүү жүргүзүүдөн жана мамлекеттик башкаруу системасындагы коррупцияга бөгөт коюуга багытталган мамлекеттин мындан аркы иштеринен көрөт.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттик башкаруу; мамлекет; мамлекеттик органдар; коомдук бийлик; аткаруу бийлиги; мамлекеттик кызмат; мыйзамдар; коррупцияны жеңүү.

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC: THEORETICAL AND AXIOLOGICAL ASPECT

U.B. Chanachev, Z.Ch. Chikeeva

Abstract. During the period of large-scale changes in the legislation of the Kyrgyz Republic, changes in the structure of the mechanism of checks and balances of state power, the issues of the development of public administration are actualized. The author substantiates the position on the need to comprehend the theoretical and conceptual foundations

of public administration by means of general theoretical legal science and formulates the definition of the concept of public administration. Studying the problems of public administration in the Kyrgyz Republic at the present stage, the author points out the ineffectiveness of restructuring the system of executive bodies, the instability of the system of regulatory legal acts and manifestations of corruption in the institution of state civil and municipal service. The author sees overcoming the identified problems in carrying out a large-scale audit of the functions of executive authorities and eliminating their duplication, conducting an audit of legislation and further work of the state aimed at suppressing corruption in the public administration system.

Keywords: public administration; state; state bodies; public authority; the executive branch; public service; legislation; overcoming corruption.

Вопросы государственного управления и повышения его актуальности были на повестке дня во всех государствах мира на каждом витке их исторического развития. Не теряют своей актуальности они и в настоящее время. И если процесс становления и развития государственного управления в зарубежных странах получил должное научное осмысление представителями различных отраслей научного знания, то особенности практики государственного управления в Кыргызской Республике, ее оценка с позиции общеправовой науки остаются без должного внимания.

В существующих к настоящему времени научных трудах отечественных ученых вопросы государственного управления раскрываются с позиций политической науки и таких юридических наук, как административное и конституционное право. Однако именно теория государства и права призвана закладывать базис всей системы юридических знаний, взаимодействия государства и общества, государства и личности. Без должного осмысления общественных и государственных процессов, происходящего в рамках общетеоретической правовой науки, невозможно развитие правового регулирования таких процессов в отраслевых науках. Тем более что функции государства, входящие в объект изучения теории государства, находятся в прямой корреляции с государственным управлением, и их следует рассматривать и изучать в прямой взаимосвязи. Подтверждает данный тезис следующая мысль В.Е. Чиркина: «Осуществление функций государства – это и есть государственное управление...» [1, с. 199]. Поэтому, по нашему мнению, именно теории государства и права принадлежит главенствующая роль в осмыслении процессов основ государственного управления, в разработке соответствующих научных дефиниций. Несмотря на это, в доктрине

общетеоретической правовой науки понятие и сущность государственного управления, как правило, остаются вне пределов доктринальных исследований.

Для уяснения сути государственного управления необходимо обратиться к его определению, сформулированным в юридической науке. Так, Н.И. Глазунова предлагает под государственным управлением понимать «целенаправленное организующе-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей» [2, с. 5]. В данном определении сосредоточена содержательная характеристика государственного управления, то есть понятие государственного управления в так называемом «широком» смысле. Однако достаточно популярным в юридической науке также выступает определение понятия государственного управления в «узком» смысле.

По мнению Л.Л. Попова, «государственное управление – это конкретный вид деятельности по реализации единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, осуществляемый исполнительно-распорядительными органами государственной власти (органами управления) [3, с. 21–22]. В этом определении находит свое отображение управленческая деятельность отдельных органов государственной исполнительной власти (министерств, ведомств, служб и т. д.).

Указывая на административно-распорядительную функцию органов государственного управления, Дж.Ш. Ниязова пишет: «государственное управление, являясь разновидностью социального управления, представляет собой подзаконную деятельность административного, исполнительно-распорядительного, практически организующего характера, осуществляемую исполнительно-распорядительными органами

государственной власти (органами управления) [4, с. 70].

Для каждого из вышеприведенных определений характерным выступает то, что в каждом из них описываются элементы структуры механизма государственного управления, отражающие его правовую и социальную сущность. В числе таких элементов Д.В. Пожарский называет:

«1. Институты публичной власти (институциональная составляющая) – органы государственной власти, государственные предприятия и учреждения, органы местного самоуправления, государственные корпорации, государственные и муниципальные служащие.

2. Юридические нормы и акты их применения (правовая составляющая).

3. Принципы деятельности институтов публичной власти.

4. Методы осуществления публичной власти.

5. Ресурсы публичного управления (материальные: финансы, техника, здания и сооружения, коммуникации; нематериальные: информационные, интеллектуальные, духовно-культурные)» [5, с. 28].

Учитывая изложенное, предлагаем следующее определение понятия государственного управления, сформулированное с позиции общетеоретической правовой науки: государственное управление – это разновидность социального управления, осуществляемая посредством деятельности специальных институтов государственной власти, реализуемая на основе юридических норм и принципов, направленная на реализацию функций государства.

Осмысление сущности государственного управления в настоящее время представляется остроактуальным в связи с изменением парадигмы развития государства. В числе актуальных проблем государственного управления в Кыргызской Республике Г.К. Кулдышева называет «сохранение территориальной целостности, успешное проведение государственно-правовых и экономических реформ и выхода из кризиса, демократизация политической жизни, обеспечение эффективности действия законов, упорядочение государственной службы,

создание профессиональных органов государства – Парламента, Правительства, судебных и местных органов государственной власти» [6, с. 40]. Однако, по нашему мнению, такие проблемы являются актуальными для любого из ныне существующих государств и не отображают в полной мере сложности, возникающие в сфере государственного управления в Кыргызской Республике. На современном этапе развития Кыргызской Республики происходит масштабная трансформация общественных и государственных институтов, системы законодательства, а следовательно, и всей системы государственного управления и государственной службы. Продолжающаяся реструктуризация системы органов исполнительной власти, института государственной гражданской и муниципальной службы, нестабильность системы нормативно-правовых актов – это те реальные проблемы, которые влекут за собой все остальные проблемы системы государственного управления.

Так, в числе проблем реструктуризации системы органов исполнительной власти следует назвать постоянные изменения в структуре Правительства Кыргызской Республики. Только за 2021 год структура Правительства Кыргызской Республики менялась дважды [7; 8]. При этом, изменения в структуре Правительства Кыргызской Республики хотя и производились в целях уменьшения числа органов исполнительной власти, но число, работающих в них чиновников осталось практически неизменным. Например, в результате произведенных реформ в феврале 2021 года было сформировано Министерство экономики и финансов в состав которого вошли «два бывших министерства, а также еще 12 ведомств ... число государственных служащих в Министерстве экономики и финансов – около 6 тыс. чиновников, то есть треть всех госслужащих страны» [9]. Однако в таком виде вновь образованные министерства просуществовали непродолжительное время и уже в октябре текущего года Конституционным законом Кыргызской Республики от 11 октября 2021 года № 122 Правительство Кыргызской Республики было преобразовано в Кабинет Министров Кыргызской Республики [10], с очередным изменением числа министерств и государственных комитетов.

При этом все изменения, происходящие в министерствах, производятся в рамках изменения их названий и назначения на должности глав министерств. Число и состав штатных сотрудников остаются практически неизменными, следовательно, эффективность работы остается прежней.

Недостаточное финансирование структуры государственного аппарата, оставляет острой проблему коррупции в стране. Как отмечают М.Я. Корнилов и Д.И. Олейников, «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» [11, с. 78]. К сожалению, следует констатировать тот факт, что это замечание не теряет своей актуальности и в настоящее время. Несмотря на все мероприятия, направленные на противодействие и борьбу с коррупцией в Кыргызской Республике, ее уровень остается стабильно высоким. Так, согласно данным организации Transparency International, «Кыргызская Республика заняла 124-е место из 180 стран в Индексе Восприятия Коррупции за 2020 (ИВК-2020) ... Кыргызстан получил 31 балл из 100, оказавшись в одном ряду с Кенией, Мексикой и Пакистаном. С 2015 по 2020 годы показатель Кыргызстана в Индексе восприятия коррупции (ИВК) изменился с 28 до 31 баллов в 2020 году» [12]. Предотвращать и предупреждать коррупцию гораздо эффективнее, чем бороться с ее последствиями. Данное утверждение не является простой прописной истиной, а имеет достаточно подтвержденный практикой зарубежных стран опыт, где профилактические меры противодействия коррупции уже неоднократно доказали свою эффективность. Для того чтобы антикоррупционные мероприятия в системе государственного управления достигли своей наибольшей эффективности, необходимо разработать и внедрить для всех

ветвей и уровней государственной власти и органов местного самоуправления антикоррупционные программы. Взятка должна стать невыгодной и опасной для государственного служащего. Карьерный рост, заработная плата и пенсионное обеспечение государственных служащих должны быть поставлены в прямую зависимость от того, как государственный служащий исполняет свой служебный долг.

Подытоживая сказанное, отметим следующее: государственное управление – важная сфера государственной жизнедеятельности, лежащая в зоне пересечения интересов государства и общества в целом. Посредством государственного управления государство реализует свои функции органами исполнительной власти. Нестабильность и неэффективность деятельности последних парализует развитие государства, влечет проблемы в различных сферах: экономики, национальной безопасности и т. д.

Для искоренения негативных последствий дефектов эффективности в государственном управлении требуются не только действенные практические меры, но и соответствующая доктринальная оценка государственного управления в целом, проблем его реализации и перспектив совершенствования. Базис такой доктринальной оценки вполне может быть реализован в рамках теории государства и права.

Практические мероприятия, повышающие эффективность государственного управления должны быть направлены на проведение масштабной ревизии законодательства Кыргызской Республики, произведенной в целях устранения коллизий и пробелов правового регулирования. Мы приходим к такому выводу в связи с тем, что только повышение качества нормативно-правовых актов, совершенствование их юридической техники способно обеспечить защиту общественных и государственных интересов, в том числе реализуемых в сфере государственного управления. Совершенствование нормативно-правового регулирования в числе прочего должно происходить в сфере противодействия коррупции в государственном управлении.

Поступила: 19.01.22; рецензирована: 31.01.22;
принята: 02.02.22.

Литература

1. *Чиркин В.Е.* Современное государство / В.Е. Чиркин. М.: Международные отношения, 2001. 412 с.
2. *Глазунова Н.И.* Государственное управление: учебник для вузов / Н.И. Глазунова. М.: Муниципальный мир, 2004. 456 с.
3. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М: Юристъ, 2004. 697 с.
4. *Ниязова Дж.Ш.* Понятие и сущность государственного управления здравоохранением / Дж.Ш. Ниязова // Вестник КГЮА. 2013. № 2.
5. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Д.В. Пожарского, И.А. Андреева и др. М.: Академия управления МВД России, 2020. 404 с.
6. *Кулдышева Г.К.* Некоторые конституционно-правовые проблемы местного государственного управления и самоуправления в Кыргызстане / Г.К. Кулдышева // Вестник КРСУ. 2011. Т. 11. № 10.
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об организационных мерах в связи с утверждением новой структуры Правительства Кыргызской Республики и реформой органов исполнительной власти Кыргызской Республики» от 12 февраля 2021 года № 38.
8. Указ Президента Кыргызской Республики «О структуре и составе Кабинета Министров Кыргызской Республики и структуре Администрации Президента Кыргызской Республики» от 12 октября 2021 года УП № 425.
9. В Кыргызстане появилось министерство, где будут работать 6 тысяч чиновников. URL: https://kaktus.media/doc/432011_v_kyrgyzstane_poiavilos_ministerstvo_gde_budut_rabotat_6_tysiach_chinovnikov.html (дата обращения: 11.12.2021).
10. Конституционный закон Кыргызской Республики «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 11 октября 2021 года № 122.
11. *Корнилов М.Я.* Государственное управление в Кыргызской Республике: пути и возможности совершенствования / М.Я. Корнилов, Д.И. Олейников // Вестник РУДН. Серия Государственное и муниципальное управление. 2015. № 2.
12. Индекс восприятия коррупции – 2020. URL: <https://www.transparency.kg/news/2/45.html> (дата обращения: 11.12.2021).