

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Кыргызская Республика находится среди стран, которые намного уступают ей по уровню экономического развития и человеческому потенциалу. Согласно ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Кыргызстан значительно уступает большинству стран СНГ.

Так, согласно интегральному показателю государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), разработанного в 1990-х гг. Всемирным банком для оценки эффективности государственного управления, состоящего из 5 *индексов*, отражающих 5 параметров государственного управления: политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции¹. Для сравнения мы взяли индексы за 2000 и 2008 гг., все значения были выше, чем в среднем по СНГ.

| <i>№</i> | <i>индексы</i> | <i>2000 г.</i> | <i>2008 г.</i> |
|----------|--|----------------|----------------|
| 1. | Политическая стабильность и отсутствие насилия | 32 | 22 |
| 2. | Контроль коррупции | 25 | 15 |
| 3. | Эффективность правительства | 36 | 27 |
| 4. | Качество законодательства | 41 | 42 |
| 5. | Верховенство закона | 24 | 8 |

По индексу восприятия коррупции, рассчитанному международной организацией Transparency International (ИВК), если 2003 году Кыргызстан занимал 118-е место (наряду с Ливией, Папуа-Новой-Гвинеей) из 146 стран, то в 2008 году 166-е место из 180 стран др.²

Результаты исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, высокой коррумпированности государственной службы, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для дальнейшего успешного развития страны и полноценного использования ее социально-экономического потенциала.

Необходимость реформ системы государственного управления назрела давно и как отмечает Президент КР «Мы теперь должны думать ... о качестве управления страной»³.

¹ Подробнее об этом и других интегральных показателях государственного управления см. справочные материалы Секретариата доноров «Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления», а также базу данных показателей государственного управления:

<http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/>

² ИВК – композитный индекс, разработанный Транспаренси Интернэшнл (ТИ) на основании 17 обследований представителей бизнеса и оценок страновых аналитиков из 13 организаций. Основная цель индекса – представить текущее состояние уровня коррупции в стране, и сравнения динамики показателя должны проводиться с определенной осторожностью, основываясь на балле страны CPI, а не на ее рейтинге, так как последний может изменяться в связи с изменением выборки стран. Так как индекс отражает восприятие коррупции, он существенно зависит от выборки респондентов: <http://www.transparency.org/>

³ Из выступления Президента КР К.Бакиева на республиканском совещании, посвященном принятию Стратегии развития страны (СРС-2).

Как известно реформа государственного управления представляет собой целостную систему, состоящую из трех элементов: реформы государственной службы, административной реформы и бюджетной реформы. Каждое из указанных направлений обречено на неудачу в отрыве от других. Для достижения успеха необходимы согласованные, целенаправленные действия по всем трем направлениям.

В последние годы на законодательном уровне предпринимаются серьезные меры по модернизации системы государственной власти Кыргызской Республики. Так, в 2006-2008 гг. были приняты важные решения по реформированию системы государственной власти в Кыргызской Республике. Так, на референдуме 21 октября 2007 г. была принята новая редакция Конституции Кыргызской Республики, направленная, прежде всего, на обеспечение политической стабильности в стране после трехлетних бурных политических событий, сформирована новая политическая система, когда политические партии играют ключевую роль в формировании государственного управления. В целом все изменения главного закона страны были направлены на формирование и внедрение новой модели системы сдержек и противовесов в государственном управлении.

На референдуме 21 октября 2007г. также был принят новый Кодекс Кыргызской Республики о выборах. Нововведение в избирательном законодательстве было продиктовано необходимостью стимулирования развития многопартийной системы в республике, прозрачности избирательного процесса, воспрепятствование нарушениям норм Кодекса о выборах. В декабре 2007 г. состоялись досрочные выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, которые впервые проводились по партийным спискам. С введением пропорциональной выборной системы Парламент стал нести полную ответственность не только за свою деятельность, но и за работу Правительства Кыргызской Республики.

Для реализации административной реформы были приняты Указы Президента КР от 4 июля 2007 года УП №333 "О концептуальных подходах к реализации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике», в котором определены три этапа реформ административно-территориального устройства Кыргызской Республики:

- I этап – 2007-2008 годы – административная реформа на областном уровне, заключающаяся в сокращении количества областных структур государственных органов путем перераспределения задач и функций, разграничения государственных и муниципальных услуг, отделения функций политики от функций хозяйствования;

- II этап – 2009-2010 годы – административная реформа посредством укрупнения административно-территориальных единиц на основе объединения отдельных районов и территорий отдельных айльных кенешей с учетом соблюдения принципов экономического районирования и доступности государственных и муниципальных услуг для граждан;

- III этап – 2010-2011 годы – совершенствование административно-территориального устройства Кыргызской Республики с переходом от четырехуровневой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций.

29 мая 2008 г. принят Закон Кыргызской Республики "О местном самоуправлении и местной государственной администрации". Настоящий Закон установил принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц, определил компетенцию и принципы взаимоотношений органов МСУ и государственной власти, государственные гарантии права местных сообществ на местное самоуправление. Однако до сих пор отсутствует четкое разделение полномочий между центральными государственными органами и институтами МСУ. Кроме того, в 2007 г. был осуществлен переход с четырехуровневой (республика, область, район, айыл окмоту) на двухуровневую (республика и айыл окмоту) систему межбюджетных отношений. Этот шаг был продиктован необходимостью предоставления финансовой самостоятельности местным органам самоуправления в рамках начавшегося процесса децентрализации

управления. Переход на новые принципы формирования и исполнения бюджета повысил заинтересованность органов местного самоуправления в развитии экономики территорий. С переходом на двухуровневый бюджет доходная и расходная части местных бюджетов органов МСУ республики, по сравнению с 2006 г., возросла на 140%.

Однако несогласованность данных реформ с административно-территориальными реформами привела к ситуации, когда: отсутствовало четкое разграничение функций и полномочий местного самоуправления и местной государственной администрации; не были отработаны механизмы социально-экономического прогнозирования и прогноза по доходам на уровне местного самоуправления. В силу этих факторов государственный бюджет на 2008 год сформирован по новому формату, когда в бюджетную систему Кыргызской Республики включено новое бюджетобразующее звено - район. Иными словами, система бюджетных отношений стала трехуровневой: добавился бюджет района с закрепленными собственными источниками доходов и определенными функциями и полномочиями.

В целях реализации административной реформы, а также задач обозначенных в выступлении Президента Кыргызской Республики К. Бакиева на Республиканском совещании по вопросам реформы государственного управления был принят Закон Кыргызской Республики от 22 октября 2009 года №283 "Об утверждении структуры Правительства Кыргызской Республики" и Указ Президента КР от 26 октября 2009 года УП №425 "О мерах по обеспечению реализации закона "О структуре Правительства Кыргызской Республики", согласно которым проведен первый этап масштабной реформы государственного управления в Кыргызской Республике.

Первым шагом на пути реформирования власти и управления явилось реформирование института Президента. Была упразднена Администрация Президента и создан Институт Президента. Он представляет собой систему взаимодействующих органов с четко разграниченной компетенцией, деятельность которых направлена на эффективную реализацию полномочий Президента, его функционирования как единого центра принятия решений. Куда вошли: Аппарат Президента, Секретариат Президента, Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям, Государственный советник Президента Кыргызской Республики по вопросам обороны, безопасности и правопорядка и Государственный министр иностранных дел Кыргызской Республики.

В 2009 г. для усиления координации процесса стратегического планирования в органах исполнительной власти было создано Центральное агентство по развитию, инвестициям и инновациям (ЦАРИИ). Одной из задач данного ЦАРИИ является упорядочение процесса инициирования, разработки, рассмотрения и утверждения различных стратегических документов. Для этого были внедрены соответствующие процедуры и форматы. Также ЦАРИИ должно было обеспечить инвентаризацию всех существующих программ и стратегий, для того чтобы сфокусировать ресурсы страны на реализацию приоритетных стратегических документов.

В комплекс реформ первого этапа вошло также реформирование Правительства, основной целью, которой явилось устранение дублирования и концентрация функций министерств и ведомств. Для достижения этих реформ необходимо реализовать четыре приоритета. Первый приоритет: усиление потенциала Правительства и его эффективное взаимодействие с Жогорку Кенешем по организации законопроектной деятельности. В связи с этим необходимо гармонизировать регламент Жогорку Кенеша и Правительства в части усиления планирования и организации законопроектных работ, направленных на повышение качества и сфокусированности на стратегических приоритетах развития страны. Предстоит упорядочить процедуру заслушивания членов Правительства и других государственных органов в Жогорку Кенеше для того, чтобы минимизировать их внеплановые вызовы в Парламент.

Второй приоритет: реформирование организации работы Правительства с целью повышения качества управления и улучшения результативности. На Правительство

Кыргызской Республики возложена роль лидера в проведении реформ в сфере государственного управления. Являясь ветвью исполнительной власти, оно должно стать главным двигателем "государственной машины" в достижении конкретных результатов. В связи с этим необходимо разработать и отслеживать на постоянной основе индикаторы результативности, экономичности и эффективности деятельности всех органов исполнительной власти.

Третий приоритет сводится к тому, чтобы оптимизировать деловые процессы Правительства и ориентировать их на адекватную институциональную поддержку приоритетов развития страны. Необходимо внедрить новый Регламент Правительства, обеспечивающий эффективное согласование межведомственных вопросов и усиление координации работы государственных органов. Данные реформы также должны касаться оптимизации документооборота и обеспечения его прозрачности.

Для реализации реформ в бюджетной сфере в 2006 г. Указом Президента был принят план действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики. Он был направлен на обеспечение устойчивого и эффективного функционирования системы управления государственными расходами. Главной проблемой в бюджетном процессе является отсутствие бюджетной дисциплины. Вместо того, чтобы в начале года вносить все новые инициативы при формировании бюджета, ежегодно постоянно вносятся изменения в республиканский бюджет в течение всего года. Такая ситуация во многом объясняется тем, что в существующем процессе стратегического планирования бюджета отсутствуют мотивирующие механизмы для государственных органов в совершенствовании своих бюджетных планов. Сегодня каждое министерство для своих подведомственных организаций должно согласовывать все статьи расходов по существующей бюджетной росписи с Министерством финансов, что создает дополнительные административные барьеры. Также в результате отсутствия предсказуемости у министерств и ведомств не было уверенности в том, какой объем средств будет определен Министерством финансов в проекте бюджета. Это приводит к дополнительным сложностям в процессе планирования ими необходимых мероприятий. Существовавшая ранее бюджетная классификация была унифицирована как для разработки и исполнения, так и для формирования отчетности. По ней очень сложно оценить показатель эффективности бюджетных расходов министерств и ведомств.

Что касается *реформы государственной службы*, то в настоящее время практически внедрена и реализуется процедура конкурсного отбора на замещение вакантных административных государственных должностей. Так, если в 2005 г. показатель назначений вне оснований, предусмотренных Законом "О государственной службе" превышал 60%, то в 2006 г. составил 13,7%, а в 2007 г. – 3,1%. За период с января по май 2008 г. данный показатель составляет 4,5%. Ежегодно Агентством по делам государственной службы осуществляется сбор деклараций лиц, занимающих политические, иные специальные и административные государственные должности. По состоянию на 1 июля 2008 г., Агентством получены декларации от 98,4% работников, занимающих политические и специальные государственные должности, а также 100% деклараций – от лиц, занимающих административные государственные должности.

Значительно упорядочилась деятельность государственных органов по проведению процедур аттестаций и квалификационных экзаменов на присвоение классов чин. 16 апреля 2008г. открыт Центр тестирования. На его базе предусматривается компьютерное тестирование знаний и навыков кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также действующих госслужащих при проведении процедур аттестации и квалификационного экзамена на присвоение классного чина.

Действующий Закон "О государственной службе" в целом оправдал свою роль, запустив механизм правового регулирования, но его исполнение показало несоответствие некоторых норм сегодняшним требованиям. К примеру, сфера действия Закона была сужена регулированием деятельности только административных государственных

служащих, не охватывая политических и специальных государственных служащих. Далее, действующий Закон оставил неурегулированными ряд правоотношений в сфере государственной службы. В целом, существующая нормативно-правовая база по управлению человеческими ресурсами в государственной сфере характеризуется слабой гибкостью и недостаточно учитывает операционные различия министерств. Ни подзаконные акты, ни сам Закон "О государственной службе" не содержит подробных критериев оценки работы.

Однако сегодня практически все государственные органы не исполняют норму статьи 21 Закона КР "О государственной службе" о выделении 1% финансовых средств из своего бюджета для проведения обучения сотрудников. Кроме того, ни в одном государственном органе нет профессиональных подразделений по работе с человеческими ресурсами. Сохранились еще с советского времени отделы кадров, деятельность которых в большинстве своем не претерпела существенных изменений. Руководители таких подразделений не имеют специальных знаний по управлению человеческими ресурсами на современных принципах. Для изменения данной ситуации, совместно с донорским сообществом, при Министерстве финансов создан Трастовый фонд, где будут аккумулироваться средства доноров. Они будут предназначены для обучения государственных служащих, в том числе, и по управлению человеческими ресурсами.

Цель перестройки этой деятельности государства связана с тем, чтобы ориентировать процесс государственной службы на внедрение современных методов управления человеческими ресурсами. Для этого необходимо разработать и утвердить Стратегию развития государственной службы и новую редакцию Закона Кыргызской Республики "О государственной гражданской службе Кыргызской Республики". Эти меры помогут соответственно определить приоритеты ее развития и обеспечить адекватное институциональное сопровождение предстоящих преобразований.

Также необходимо разработать и внедрить Этический кодекс поведения на государственной службе и система мотивации для государственных служащих. Предстоит усилить потенциал подразделений государственных органов, занимающихся работой с кадрами, ориентируя их работу на управление человеческими ресурсами.

Следует усилить институт статс-секретарей и пресекать попытки ликвидации института либо воспрепятствования его деятельности. При этом необходимо, чтобы статс-секретари занимались только своими прямыми обязанностями, связанными с повышением качества управления в их организациях.

Таким образом, в результате реализации начального этапа реформ к 2009 г. созданы необходимые предпосылки для комплексной модернизации системы государственного управления в Кыргызстане. Как отмечается в Стратегии развития страны на 2009-2011 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 марта 2009 года №183, одним из главных приоритетов развития республики является обеспечение эффективности государственного управления, а чертами завтрашней системы государственного управления должны стать самостоятельность и ответственность, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций, повышение потенциала кадров, их компетенции и кругозора.

Литература

1. Стратегия развития страны на 2009-2011 года: Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 31 марта 2009 года №183 // Эркинтоо. -2009. - 15 мая. - №36-37.
2. Показатель эффективности государственного управления GRICS / Интернет-сайт Всемирного Банка: <http://info.worldbank.org/beeps/kkz/index.htm>
3. Д.Кауффман, А. Крэй и М.Маштрузи. Вопросы государственного управления III: показатели государственного управления за 1996-2002 гг. - Ст. 3106. - 2003.: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs>.
4. Всемирное обследование бизнес-среды (WBES)/ Интернет-сайт Всемирного Банка: <http://info.worldbank.org/governance/wbes/>

5. Барометр мировой коррупции «Транспаренси Интернэшнл / Пилотное исследование за 2002 г. по изучению отношения, ожиданий и приоритетов по вопросам, связанным с коррупцией. (The Transparency International Global Corruption Barometer. A 2002 Pilot Survey of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption) / Интернет-сайт организации «Транспаренси Интернэшнл»:
<http://www.transparency.org/surveys/>