

Б. М. Торогельдиева

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Бишкек, Кыргызстан)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Принята к публикации 17.10.2019

В статье исследуется система государственного управления в Кыргызстане, которая находится на стадии формирования своей модели. Рассмотрен процесс проведения административных реформ через принятие стратегий реорганизаций и создание новых государственных институтов, перераспределение функций и обязанностей. Показаны трудности реформирования административно-территориального устройства республики, связанные с географическими особенностями и высоким уровнем коррупции, дублированием и параллелизмом государственных органов управления. Большое внимание уделено процессу создания электронного правительства и перспективам его деятельности.

Ключевые слова: государственное и местное управление, деполитизация государственного аппарата, исполнительный орган, электронное правительство, стратегии развития, гражданское общество.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-28-32

Современное государственное управление представляет собой сложный процесс координации работы всей политической системы как единого организма, при этом активность исходит не только со стороны государства, но и со стороны гражданского общества. Как известно, в классических теориях государственного управления проводится четкое разделение между политической стороной, отвечающей за выработку стратегических решений, и административной стороной, которая реализует принятые решения. Но в современных условиях исполнительная власть зачастую совмещает в себе обе функции. Сфера государственного управления менее динамична, чем сфера менеджмента бизнес-сектора, поэтому и изменяется медленнее. В суверенном Кыргызстане проведение административных реформ для повышения эффективности управления связано с поиском более адаптивной модели в условиях глобализационных процессов. В статье рассматриваются процесс проведения административных реформ в республике, трудности и перспективы ее осуществления.

В Национальной стратегии Кыргызской Республики (КР) на 2018—2040 гг. отмечается, что в стране будет сформирована сильная и устойчивая система государственного управления. Ответственность за реализацию поставленных целей развития должна лежать на всех субъектах политической системы, включая и представительные органы, и гражданское общество.

В первые годы после приобретения Кыргызстаном независимости все меры были направлены на деполитизацию государственного аппарата, формирование органов исполнительной власти, которые соответствовали бы новым общественным отношениям, связанным с переходом к рыночной экономике, и уход от командно-административной системы управления.

Переход к рыночной экономике и либерализации хозяйственной деятельности оказали существенное влияние на функции и структуру органов государственного управления. За 28 лет суверенного Кыргызстана приняты сотни указов, законов и постановлений Президента и Правительства Кыргызской Республики, которые приводили к изменениям структуры правительства и местных органов власти. Отдельные органы власти сливались с другими или, наоборот, получали статус самостоятельных министерств, госкомитетов или административных ведомств. Появлялись национальные агентства, не входящие в систему исполнительной власти.

Конституция Кыргызской Республики 1993 г. определила исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, ввела понятие единой системы исполнительной власти, установила в общих чертах порядок формирования правительства. В Конституции КР также был закреплен принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, что подтверждало демократический принцип представительной власти. В рамках разграничения функций государственной власти и местного самоуправления Указом Президента КР от 20 мар-

та 1996 г. «О мерах по повышению роли и ответственности глав местного самоуправления и местных государственных администраций» был введен институт губернатора области и акима района как высших должностных лиц на соответствующей территории.

Первая попытка системных изменений в сфере исполнительной власти была предпринята в 1998 г., когда была разработана Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике. В ней были определены основные компоненты административной реформы, которые включали реформирование администрации президента и аппарата правительства; центральных органов власти; государственных комиссий, комитетов и фондов; органов местного самоуправления; управления финансами и государственным сектором.

В эти годы принимались нормативные правовые акты, шли изменения на тех или иных уровнях управления и проведения территориальных реорганизаций. Данные государственные решения предусматривали децентрализацию государственного управления, упразднение дублирующих звеньев системы государственного управления на областном и районном уровнях, сокращение расходов на содержание государственного аппарата, усиление ориентированности государственного управления и местного самоуправления на повышение качества оказываемых населению услуг.

Тем не менее административная реформа не поспевала за реформами в экономике и демократическими преобразованиями в республике. Поэтому с целью придания импульса административным реформам в 2000 г. был начат функциональный анализ государственных органов исполнительной власти. Это позволило в определенной степени оптимизировать структуру государственных органов исполнительной власти на центральном и местном уровнях. Так, были упразднены 191 и реорганизованы 697 государственных структур управления, численность сотрудников сокращена на 3 666 штатных единиц, чтобы уменьшить общие расходы на содержание аппарата управления на 135 млн сомов [3, с. 103].

Важным звеном административной реформы в КР является реформа административно-территориального устройства. В республике более 20 лет функционировала советская четырехуровневая система управления: центральный/республиканский уровень, областной, районный и первичный — села (айылы) и города. При этом за министерствами были сохранены не подкрепленные финансами сотни функций, которые в условиях рыночных отношений просто не исполнялись.

Впервые реформирование административно-территориального устройства было предпринято в 2007 г. на основании Указа Президента КР от 4 июля 2007 г. «О концептуальных подходах к реорганизации системы территориального устройства в Кыргызской Республике». Реформа должна была проходить в три этапа.

На первом этапе (2007—2008 гг.) были ликвидированы многие областные структуры управления, но через несколько лет некоторые были восстановлены, а отдельные из сохранившихся трансформировались в межрегиональные структуры управления. На втором этапе (2009—2011 гг.) планировалось укрупнение административно-территориальных единиц посредством объединения отдельных районов и айылных аймаков. Но в итоге только 13 айылных аймаков были укрупнены и вошли в состав органов управления республиканского и областного значения. На третьем этапе реформы (2010—2011 гг.) намечался переход от четырехступенчатой системы управления к трехуровневой на основе перераспределения задач и функций. Однако поставленные задачи по оптимизации административно-территориального устройства страны в полной мере не были реализованы. До сегодняшнего дня в Кыргызстане еще не создана действенная система государственного управления и местного самоуправления, отсутствует четкая концепция и программа реформирования системы управления страной.

В результате бессистемных, нерациональных и не доведенных до конца реформ остается множество следующих проблем управления: неэффективная законодательная база государственного управления и местного самоуправления; неэффективное осуществление децентрализации государственного управления и, как следствие, высокий уровень коррупции и дублирование, параллелизм государственных органов управления; неэффективное административно-территориальное управление.

Следующий этап административной реформы связан с обновлением политической системы полномочий, перераспределением их между ветвями государственной власти, что закреплено в новой редакции Конституции КР, принятой в 2010 г.

Модернизация государственного управления, проводимая в настоящее время, осуществляется на основе системного подхода, исходя из целей и задач Национальных стратегий развития страны на 2013—2017 гг. и 2018—2040 гг., а также с учетом накопленного национального и зарубежного опыта административных реформ.

Учитывая, что исполнительная власть определяет общий уровень эффективности управления в государстве, основное внимание уделяется продолжению начатых административных реформ. Основная их цель — сделать систему исполнительной власти более компактной, мобильной, гибко реагирующей на изменение ситуации, способной решать поставленные обществом и государством задачи. Современная модернизация государственного аппарата находится в русле основных тенденций административной реформы за рубежом и включает следующие компоненты:

- реорганизацию государственного управления на центральном и местном уровнях;
- оптимизацию административно-территориального устройства;

— улучшение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;

— оценку эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и их служащих;

— оптимизацию системы разрешительной деятельности;

— создание электронного правительства.

Несмотря на проводимую административную реформу в системе органов исполнительной власти, ряд государственных органов по-прежнему имеет излишнюю численность, существует дублирование и параллелизм функций — смежные государственные функции разделены по разным госорганам. Это усложняет процесс разработки, принятия и реализации государственных решений. В целях системного и комплексного подхода к решению данной проблемы образована постоянно действующая Комиссия по оптимизации системы государственного управления, которая проводит работу по уточнению целей, задач и функций государственных органов.

На основе выработанных рекомендаций оптимизируется количество задач государственных органов, исключается дублирование их функций. Смежные функции, исполняемые двумя госорганами и более, консолидируются в одном из них. По итогам перераспределения полномочий и функций министерств и ведомств, консолидации деятельности государственных органов в вопросах социально-экономического развития определяется необходимая штатная численность работников для организации эффективной работы государственных органов.

Одной из причин многочисленности аппарата органов государственного управления КР является многоступенчатость системы государственного управления. Существование республиканского, областного и районного уровней государственного управления в унитарном государстве, каким является Кыргызстан, со сравнительно небольшим населением и в то же время с большим дефицитом бюджета говорит о наличии лишних промежуточных звеньев. Это приводит к нерациональным расходам бюджетных средств и большим затратам времени в ходе принятия и выполнения государственных решений.

Учитывая то, что существующая система административно-территориального устройства не в полной мере способствует эффективному управлению, в 2012 г. была принята очередная попытка проведения административно-территориальной реформы согласно Концепции административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике от 23 марта 2012 г. № 198. Она также была рассчитана на три этапа реформирования:

1) в 2012 г. предполагалось образование института уполномоченного Правительства КР в регионе, упразднение районных кенешей, преобразование поселков городского типа;

2) в 2013—2014 гг. предусматривалось укрупнение айылных аймаков;

3) в 2015—2017 гг. планировались укрупнение районов, а также оптимизация органов управления на областном уровне. Но в 2013 г. правительство внесло изменения в действующую Концепцию, где сроки оптимизации айылных аймаков и районов были перенесены на более позднее время.

Понимая важность децентрализации государственной власти, укрупнения отдельных административно-территориальных единиц, развития регионов и эффективного использования ресурсов страны, к проблеме реформирования административно-территориального устройства обратились вновь в 2018 г. Так, Президентом КР был подписан Указ от 24 сентября 2018 г. УП № 189 «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике». Было предложено создание дорожной карты поэтапного проведения реформы.

В последние годы работа министерств и ведомств начинает оцениваться на основе объективных критериев. Это будет способствовать повышению ответственности органов исполнительной власти за конечные результаты своей деятельности. Повышению ответственности органов исполнительной власти также способствует оценка результативности деятельности их руководителей, а также измерение индекса доверия населения. Внедрение этого механизма позволит оценить конечные результаты деятельности государственных органов, установить степень персональной ответственности их руководителей за исполнение Программы Правительства КР «40 шагов в будущее» в целом.

Невысокое качество и недостаточная оперативность услуг, оказываемых населению органами государственного управления, вызывают справедливое нареkanie граждан страны. В целях решения проблемы повышения качества и доступности государственных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, сформирован Единый реестр государственных услуг, оказываемых государственными органами и учреждениями. Это позволило создать условия для разработки стандартов государственных услуг, а также для применения качественно новых методов оценки результативности деятельности государственных органов по принципу востребованности гражданами. Эти положения в 2014 г. были закреплены в Законе КР от 17 июля 2014 г. № 139 «О государственных и муниципальных услугах».

В марте 2010 г. Правительство КР приняло постановление «О проведении реформы системы государственного регулирования предпринимательской деятельности и совершенствовании государственной политики в сфере регулирования предпринимательской деятельности». Оптимизация системы лицензионно-разрешительной деятельности направлена на исключение излишнего вмешательства в деятельность субъектов экономической деятельности, сокращение расходов субъектов предпринимательства и государственных средств, исключение коррупционных меха-

низмов, формирование законодательства, отвечающего требованиям общества.

Создание и развитие электронного правительства в КР, как и во многих странах мира, стало одним из приоритетов совершенствования государственного управления. В начале 2000-х гг. в республике была принята Программа развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в Кыргызской Республике.

Одной из главных задач данной программы была обозначена информатизация органов государственного управления и местного самоуправления, т. е. создание электронного правительства как системы интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи сети «Интернет». При этом выделялись три основных компонента электронного правительства: государство — население, государство — бизнес, государство — государство.

Создание электронного правительства КР рассматривалось как одна из долгосрочных и комплексных программ, рассчитанная до 2010 г. При этом ставились также задачи совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы с целью создания благоприятных условий для развития электронного правительства, а также обеспечения ее информационной безопасности.

Планом действий программы по созданию электронного правительства был определен ряд приоритетных проектов: «Проект по предоставлению государственных услуг средствами ИКТ»; «Создание единого государственного портала (www.gov.kg) с возможностью интеграции веб-сайтов госорганов»; «Создание сети общественных центров доступа к информации до уровня районов»; «Автоматизированная система управления человеческими ресурсами»; «Государственный регистр населения»; «Создание системы судебной информации и управления»; «Системы правовой информации»; «Проект по предоставлению таможенной отчетности через средства ИКТ» и др.

В 2012 г. в ряде государственных органов было начато внедрение систем электронного документооборота. Это позволило улучшить функции делопроизводства, выполняемые работниками министерств посредством автоматизации процессов создания, согласования, учета и контроля исполнения входящих, исходящих, организационно-распорядительных и других документов. Кроме того, получили развитие отраслевые информационные системы и ресурсы (регистр населения, регистр правовых единиц, регистр образования, регистр транспорта, регистр прав на недвижимость, автоматизированные системы: казначейства, по медицине, по геологии и минеральным ресурсам).

Для улучшения координации действий по созданию электронного правительства, выработке единых стандартов межведомственного электронного взаимодействия и проведению других работ в 2014 г. Правительством КР был создан Центр электронного управления и принята Про-

грамма Правительства КР по внедрению электронного управления (электронное правительство) на 2014—2017 гг.

В целях обеспечения открытости своей работы практически все государственные органы имеют в Интернете свои веб-сайты. Они предоставляют различные информационные услуги. На обеспечение эффективной работы государственных органов были направлены внесенные в 2014 г. изменения и дополнения в Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», обязывающие государственные органы рассматривать и отвечать на электронные обращения граждан в срок до 14 дней.

Электронное правительство рассматривается также как эффективный способ противодействия коррупции. Так, внедрение электронной системы закупок Министерства финансов КР привело к стандартизации процесса проведения тендеров, снизило бюрократическое вмешательство, гарантировало объективность принятых решений и сделало прозрачным процесс проведения государственных закупок.

Для консолидации усилий по созданию в КР электронного правительства и ускорения перехода на технологии электронного управления в 2016 г. создан новый государственный орган — Государственный комитет информационных технологий и связи.

В рамках реализации указанной программы и создания электронного правительства были достигнуты определенные успехи. Так, разработан и в тестовом режиме запущен Портал государственных услуг. Сформирован перечень из 189 электронных услуг. Для обеспечения электронного межведомственного взаимодействия внедряется система «Тундук», к которой пока подключены 12 государственных органов КР в пилотном режиме.

Система «Тундук» основана на одной из лучших международных практик — эстонской системе межведомственного взаимодействия «X-road». По оценке международных экспертов, при окончательном внедрении системы экономия бюджета должна составить до \$300 млн в год. Ключевыми задачами системы являются: повышение эффективности и оперативности управления в органах государственной власти и предоставления услуг, обеспечение прозрачности.

В Кыргызстане реализуется проект «Открытые данные», цель которого заключается в создании национальной платформы открытых данных, заполненной пилотными массивами открытых данных, и разработки механизмов доступа населения к ним.

Несмотря на достигнутые успехи, имеется еще немало проблем. Так, в рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства Организации Объединенных Наций Кыргызстан в 2018 г. занимал лишь 91-е место (из 193 стран мира, индекс составил 0,5835). В рейтинге электронного участия граждан КР занимает 75-е место [1].

Основными проблемными участками остаются сфера предоставления цифровых услуг и развитие инфокоммуникационной инфраструктуры. В рейтинге стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий, по версии Международного союза электросвязи, КР в 2017 г. заняла 109-е место (из 176 стран мира) и последнее место среди стран Содружества Независимых Государств [4].

В апреле 2018 г. было принято постановление Правительства КР «О создании Государственного предприятия Центр электронного взаимодействия „Тундук” при Государственном комитете информационных технологий и связи республики», что ускорило процесс подключения государственных органов к электронному взаимодействию. В мае 2019 г. к системе «Тундук» были подключены 58 государственных органов и 12 коммерческих организаций. Эстонская академия электронного управления наградила Кыргызстан за наилучшее внедрение системы электронного управления «Тундук». За 9 месяцев 2019 г. через данную систему прошло более 3 млн транзакций. Наибольшее количество транзакций МВД КР — 1 млн, и они проходят через систему «Безопасный город» и «Ориентировки по транспортным средствам». Второе место по обмену данными занимает Государственная регистрационная служба, на третьем — Министерство финансов [2]. По мнению руководителя Центра электронного взаимодействия Н. Кутнаевой, в перспективе граждане республики освободятся от бумажных носителей информации.

В апреле 2019 г. была принята Концепция цифровой трансформации «Цифровой Кыргызстан 2019—2023», где поставлена задача создания новых возможностей для населения республики посредством развития цифровых навыков, повышения эффективности, результативности, открытости, прозрачности, подотчетности и пресечения коррупционных проявлений в системе государственного управления, а также вовлечения граждан в процесс принятия государственных и муниципальных

решений через цифровую трансформацию системы государственного и муниципального управления.

Работы по совершенствованию системы государственного управления КР ведутся и по другим направлениям. В долгосрочной перспективе она видится такой, при которой центральные государственные органы власти будут ответственны за разработку национальных программ, за внутреннюю и внешнюю политику, законодательство и распределение доходов центрального бюджета. Большая часть исполнительных функций должна отойти в ведение местных государственных органов и органов МСУ, избираемых и контролируемых местными сообществами. Все эти изменения будут направлены на обеспечение экономического роста и повышение эффективности системы государственного управления.

Список литературы

1. *Исследование* ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества [Электронный ресурс]: URL <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf> (дата обращения: 11.10.19).
2. *Костенко Ю.* Кыргызстанцы могут получать справки через систему «Тундук» [Электронный ресурс]. URL: https://24.kg/obschestvo/121681_kyrgyzstantsyi_mogut_poluchat_spravki_c_herez_sistemu_tunduk/ (дата обращения: 25.06.19).
3. *Основы* государственного и муниципального управления Кыргызской Республики : учеб. / под общ. ред. А. Т. Насырова. Бишкек : Проиндиго, 2017. 272 с.
4. *Рейтинг* стран мира по уровню развития информационно-коммуникационных технологий [Электронный ресурс]. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/ict-development-index/ict-development-index-info> (дата обращения: 23.04.2019).

B. M. Torogeldieva

ADMINISTRATIVE REFORM AS A FACTOR OF INCREASING EFFICIENCY OF STATE GOVERNANCE IN KYRGYZSTAN

The article examines the public administration system in Kyrgyzstan, which is at the stage of formation of its model. The process of carrying out administrative reforms through the adoption of reorganization strategies and the creation of new state institutions, the redistribution of functions and responsibilities is considered. The difficulties of reforming the administrative-territorial structure of the republic, associated with geographical features and a high level of corruption, duplication and overlap of government bodies, are shown. Much attention is paid to the process of creating electronic government and the prospects for its activities.

Keywords: state and local government, depoliticization of the state apparatus, executive body, electronic government, development strategies, civil society.