
ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 342.5
ББК 67.400.6

DOI 10.22394/1682-2358-2022-6-24-32

А.А. Асылбеков, *post-graduate student of the Jurisprudence Department, International Academy of Management, Law, Finance and Business, Bishkek, Kyrgyz Republic*

Ж.Т. Мурзабекова, *Candidate of Sciences (Law), Head of the Jurisprudence Department, International Academy of Management, Law, Finance and Business, Bishkek, Kyrgyz Republic*

PRINCIPLES OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE STATE APPARATUS OF THE KYRGYZ REPUBLIC AND THEIR ROLE IN IMPROVING STATE GOVERNANCE

Principles of the organization of the state apparatus such as the principle of democracy, the unity and integrity of the system of state authorities, the principle of training, selection and career growth of civil servants, are analyzed. The principles of the activities of state bodies, such as the principle of openness, publicity of state body activities, the principle of effective administration of the state apparatus are also considered.

Key words and word-combinations: principles of the state apparatus, state bodies, administration of the state, civil servants, improvement of the government.

А.А. Асылбеков, аспирант кафедры юриспруденции Международной академии управления, права, финансов и бизнеса, г. Бишкек, Кыргызская Республика (email: turzabekova001@mail.ru)

Ж.Т. Мурзабекова, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой юриспруденции Международной академии управления, права, финансов и бизнеса, г. Бишкек, Кыргызская Республика (email: turzabekova001@mail.ru)

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ИХ РОЛЬ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

Аннотация. Анализируются принципы организации государственного аппарата: народовластие, единство и целостность системы органов государственной власти, принцип подготовки, подбора и карьерного роста государственных служащих, а также принципы деятельности государственных органов: открытость, гласность деятельности государственных органов, эффективность управления государственным аппаратом.

Ключевые слова и словосочетания: принципы государственного аппарата, государственные органы, управление государством, государственные служащие, совершенствование управления.

Принципы организации и деятельности государственного аппарата играют важную роль в обеспечении эффективности управления государством, поскольку задают ему общее направление и призваны обеспечить единство государственного аппарата как целостной системы. Однако это становится возможным только в случае реальной реализации принципов, при отказе восприятия их как декларативных, имеющих функцию «украшения». Следует воспринимать данные принципы как ориентиры при определении структуры, содержания государственного аппарата, способов взаимодействия между его элементами и внешними системами. Принципы организации и деятельности государственного аппарата, которые собственно государством декларируются, указывают, на каком этапе оно находится и какой путь развития выбрало. Это значит, что совершенствование государственного аппарата прежде всего должно начинаться с критической оценки существующих принципов и включения новых.

Принципы функционирования государственного аппарата следует подразделять на принципы организации, то есть те, которые лежат в основе построения государственного аппарата как системы, и принципы деятельности — на которых строится реализация задач, полномочий, функций элементов данной системы. Представляется целесообразным придавать и тем, и другим нормативное закрепление как одного из способов обеспечения их обязательности. Так, принципы организации государственного аппарата следует закреплять в программных документах, а принципы деятельности государственного аппарата должны найти отражение в законах и подзаконных нормативных актах, регулирующих задачи, полномочия и функции государственных органов.

Некоторые принципы организации государственного аппарата нашли нормативное отражение, а значит государство определяет их в качестве важных для построения эффективного управления государством. Одним из таких принципов, согласно абзацу 2 ст. 4 Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г., является «верховенство власти народа, представляемое и обеспечиваемое всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем» [1]. Следовательно, принцип народовластия является центральным в государстве, которое претендует на такую характеристику, как демократическое; в Кыргызской Республике он может быть реализован исключительно при избрании главы государства и по совместительству главы исполнительной власти, а также парламента. Вместе с тем ч. 4 ст. 1 Основного закона страны закрепляет, что «народ Кыргызской Республики — носитель суверенитета и единственный источник государственной власти» [1].

В Конституции КР закреплено, что государственная власть в демократическом государстве подразделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Однако согласно другим нормам Основного закона государства (в частности, ч. 6 ст. 1, абзац 2 ст. 4) народ имеет право непосредственно участвовать в формировании только двух ветвей власти, в формировании судебной ветви власти народ участия не принимает. В таком случае утверждать, что народ как единственный источник власти в государстве участвует в формировании государственной власти полноценно, делегируя свое право властвовать конкретным субъектам всех ветвей власти, неправомерно.

В соответствии с абзацем 1 ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 27 октября 2021 г. № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» «государственная гражданская служба и муниципальная служба основываются на единстве и целостности системы государственного управления» [2]. Данный принцип предполагает, что государственный аппарат как любая система жизнеспособен и эффективен только в случае, если он представляет собой единый, целостный механизм, то есть элементы которого имеют четкое назначение и слаженную взаимосвязь.

В настоящее время нельзя утверждать, что в Кыргызской Республике осуществляется эффективная реализация данного принципа, поскольку между органами государственной власти достаточно слабое институциональное взаимодействие, наблюдается дублирование полномочий, что в итоге негативно влияет на конечного потребителя работы государства и источника государственной власти — население.

В качестве примера рассмотрим процедуру регистрации юридических лиц. Согласно ч. 1 ст. 4 Закона Кыргызской Республики от 20 февраля 2009 г. № 57 «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» «государственная регистрация (перерегистрация) осуществляется регистрирующим органом по принципу “единого окна”» [3]. В абзаце 2 ч. 2 указанной нормы определено содержание данного принципа: «...осуществление государственной регистрации (перерегистрации) регистрирующим органом с одновременной регистрацией и постановкой на учет в налоговом органе, органе статистики и Социальном фонде» [3]. В следующем абзаце уточняется, что «после прохождения государственной регистрации (перерегистрации) по принципу “единого окна” дополнительной регистрации и постановки на учет в налоговых органах, органах статистики и Социального фонда не требуется» [3].

Таким образом, законодатель определил, что для регистрации юридического лица необходимо обращение только в один государственный

орган, регистрация же в других государственных органах осуществляется первым органом, что значительно упрощает процесс для конечного потребителя. Кроме того, закрепление рассматриваемого положения представляется важным для обеспечения реализации принципа единства и целостности системы государственного управления. К тому же оно подкрепляется нормой другого закона: ч. 1 ст. 14 Закона Кыргызской Республики от 31 июля 2015 г. № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах» определяет, что «административные органы обязаны взаимодействовать между собой (оказывать взаимопомощь) при осуществлении своих административных процедур» [4].

Однако на практике принцип «единого окна», как правило, не реализуется, поскольку имеется дублирующее регулирование процедуры регистрации юридических лиц, вследствие чего государственные органы руководствуются действующими подзаконными актами, определяющими непосредственно их деятельность. К примеру, Социальный фонд Кыргызской Республики вместо Положения «О порядке взаимодействия между государственными органами при государственной регистрации (перерегистрации) юридических лиц, филиалов и представительств по принципу “единого окна”», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 апреля 2008 г. № 182 [5] руководствуется Инструкцией «О порядке регистрации плательщиков, уплаты и учета страховых взносов по обязательному государственному социальному страхованию», утвержденной постановлением Правления Социального фонда Кыргызской Республики от 17 марта 2006 г. № 35, согласно подпункту 2.1 которой «плательщики страховых взносов обязаны в 30-дневный срок со дня учреждения (государственной регистрации, получения лицензии) в установленном порядке зарегистрироваться в органах социального страхования по месту нахождения (юридическому адресу)» [6].

В результате возникает ситуация, при которой предпринимателю необходимо обращаться в различные государственные органы, при этом документ, получаемый в одном государственном органе, следует предоставлять в другом государственном органе.

По нашему мнению, реализация принципа единства и целостности государственного аппарата предполагает налаженное взаимодействие внутри определенной системы, а значит обмен информацией между ее элементами должен осуществляться без участия гражданина, путем использования единой базы данных. К тому же опыт пандемии продемонстрировал, что диджитализация государственного аппарата — это уже не вопрос удобства, а необходимость, диктуемая современным

миром, экономикой. Назрела необходимость деbüroкратизации государственного аппарата через использование цифрового формата взаимодействия внутри системы, а также между ней и обществом.

Согласно Отчету Счетной палаты Кыргызской Республики об аудите исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2020 г. «на содержание сверхштатных единиц министерствами и ведомствами в 2020 году из республиканского бюджета израсходовано с учетом выплат в Соцфонд всего 17 миллионов 200,6 тысячи сомов» [7]. При этом указанные цифры касаются только сверхштатных единиц. С учетом того, что в государстве достаточно большое количество органов власти и должностных лиц с дублирующими полномочиями, сумма расходов на поддержание их деятельности намного больше.

Подобное положение является прямым следствием того, что государственный аппарат не представляет собой целостную систему с четко построенным механизмом деятельности и взаимодействия. В связи с этим целесообразно снижение количества государственных и муниципальных служащих с определением конкретных сфер деятельности и полномочий, а также определением четких инструментов межведомственного сотрудничества. Безусловно, переход к цифровизации, обозначенный в программных документах, в частности в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг. [8], поможет обеспечить эффективное функционирование государственного аппарата при сокращении штата государственных служащих. Внедрение цифровых решений станет также одним из способов борьбы с коррупцией, поскольку сведет к минимуму непосредственное взаимодействие населения с чиновниками, что исключит возможность злоупотребления ими своими полномочиями и ускорит процесс оказания государственных услуг.

Одним из важнейших принципов организации государственного аппарата является принцип подготовки, подбора и карьерного роста государственных служащих, поскольку любые административные реформы без его учета не дадут существенных результатов. Данный принцип в интерпретации законодателя закреплен в ч. 4 и 5 ст. 3 Закона КР «О государственной службе»: принцип «равного доступа граждан Кыргызской Республики при поступлении на службу...» и «продвижения по службе на основе профессиональных заслуг» [2].

Процессу подготовки кадров отводится ключевая роль при совершенствовании государственного аппарата, поскольку именно в процессе обучения реально внедрение нового подхода к службе, ориентированного на удовлетворение нужд клиента-гражданина, в особенности если содержание учебного процесса гармонично сочетается с практической

деятельностью государственного аппарата. О важности такого подхода свидетельствует и зарубежный опыт: «в министерствах Франции, например, от 2 до 7% общего фонда заработной платы идет на обучение персонала» [9]. К сожалению, в настоящее время в Кыргызской Республике существует разрыв между профессиональной подготовкой государственных служащих и реальными потребностями практики. В связи с этим в концепции подготовки кадров для государственной службы следует обратить внимание на поддержку практикоориентированного компонента в процессе обучения, а также на построение комплексной системы подготовки и переподготовки кадров с определением источников финансирования.

Крайне важным представляется подбор кадров на государственную службу, хотя специальный закон регулирует данный вопрос. Отсутствие должного контроля со стороны гражданского общества за процессами в этой сфере создает основу для коррупционных схем, существующая же процедура назначения высших административных должностных лиц без конкурсного отбора, а также отсутствие необходимых критериев для отбора кандидатов негативно влияет и на процесс формирования кадров, и в конечном итоге на результаты деятельности государственного аппарата. Целесообразно, на наш взгляд, нормативно закрепить участие (непосредственное либо опосредованное, путем контроля) гражданского общества в процессе проведения конкурсов на замещение государственных должностей, а также установить отбор на высшие административные должности путем проведения конкурсов либо включения элемента конкуренции.

Вызывает озабоченность и проблема стимулирования государственных служащих и продвижения по службе. Так, нормативные акты не предусматривают действенных, четких механизмов карьерного роста, а также мотивирования работников к эффективному выполнению своих должностных обязанностей. К примеру, «в ряде стран (Великобритания, Канада) переходят от жестко установленных должностных окладов высших госслужащих к индивидуальным окладам и контрактной системе, привязывающей денежное вознаграждение к уровню выполнения своих обязанностей» [9]. Для повышения эффективности деятельности государственных служащих предлагается усовершенствовать меры стимулирования, в том числе путем инкорпорирования успешного иностранного опыта.

Некоторые принципы, регулирующие деятельность государственного аппарата в Кыргызской Республике, оказывают существенное влияние на эффективность управления государством. Одним из важнейших таких принципов согласно абзацу 4 ст. 4 Конституции КР является

принцип «открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа» [1]. Данный принцип в дальнейшем должен находить свое реальное развитие в текущем нормотворчестве, ибо только таким образом возможно добиться его реализации. Осуществление данного принципа представляется крайне важным, поскольку это обеспечивает право граждан к получению информации о деятельности государственного аппарата, что, в свою очередь, дисциплинирует органы государственной власти, минимизирует коррупционные факторы, а значит вносит существенный вклад в совершенствование государственного аппарата и развитие гражданского общества.

Однако в настоящее время наблюдается процесс потери прозрачности деятельности государственных органов. Одним из примеров такой тенденции является изменение законодательства о государственных закупках. Так, согласно новой редакции Закона Кыргызской Республики от 14 апреля 2022 г. № 27 «О государственных закупках» (ч. 4 ст. 2) процедура проведения государственных закупок, регламентируемая данным нормативным актом, не распространяется на закупки, «осуществляемые государственными и муниципальными предприятиями; акционерными обществами, где 50 и более процентов доли участия в уставном капитале принадлежат государству, в том числе их дочерними хозяйственными обществами» [10]. Поскольку проведение процедуры государственной закупки предполагает обязательную публикацию информации о проводимом конкурсе, исключение из процесса государственных закупок юридических лиц с государственным участием приведет к тому, что граждане не смогут получить открытую информацию о том, каким образом данные организации расходуют государственные средства. Кроме того, в указанном Законе введен так называемый «ограниченный» метод закупок, информация с использованием такого метода доступна только ограниченному кругу лиц (п. 3 ч. 1 ст. 15) [10].

Наблюдаемая тенденция к отказу от реализации принципа открытости и прозрачности деятельности государственных органов и учреждений представляется крайне опасной, к тому же она противоречит нормам Основного закона Кыргызской Республики, что недопустимо.

Существенным принципом деятельности государственного аппарата в теории выделен принцип эффективного управления государственным аппаратом. По нашему мнению, данный принцип должен строиться не на директивных началах, а на опыте частных компаний: «управление тотальным качеством, бенчмаркинг (benchmarking), реинжиниринг, управление проектами, стратегическое управление, организационное

развитие и др.» [9]. При этом предлагается придать указанному принципу нормативное закрепление, а также определить в программных документах, посвященных совершенствованию государственного аппарата, механизм его реализации.

Продуктивным способом реализации принципа эффективного управления государственным аппаратом, по нашему мнению, является создание комплекса мер по оценке и мониторингу их работы и этическому обучению государственных служащих. Представляется целесообразным внедрение такого подхода, при котором одним из индикаторов оценки деятельности государственного аппарата, по мнению А. Рахимжанова, должен стать «не факт ответа в установленные сроки, а факт решения вопроса и отсутствие повторных обращений по данному вопросу от гражданина» [11].

Совершенствование деятельности государственных органов достижимо при развитии этического обучения, привитии административной этики через разработку и внедрение этических норм, стандартов, повышение этической культуры государственных служащих. В качестве ориентиров при принятии этического кодекса государственных служащих возможно использование существующих моделей. Таковыми могут стать, к примеру, предлагаемые Н.И. Архиповой рекомендации по совершенствованию этического поведения в государственной службе, которые содержат основные принципы этического поведения государственных служащих и меры по его стимулированию» [12]. Успешный опыт внедрения этического обучения существует в Германии и Японии: «В аппарате создаются “кружки качества”, в которых государственные служащие повышают свои профессиональные знания, изучают правила общения с посетителями, тайм-менеджмент...» [12].

Грамотная и четкая реализация принципов организации и деятельности государственного аппарата путем определения реальных механизмов их обеспечения является одним из ключевых способов совершенствования государственного аппарата, повышения его эффективности.

Библиографический список

1. Конституция Кыргызской Республики, принята референдумом (всенародным голосованием) 11 апр. 2021 г. (введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>
2. О государственной гражданской службе и муниципальной службе: Закон Кыргызской Республики от 27 окт. 2021 г. № 125 (в ред. от 6 июня 2022 г. № 41). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303>
3. О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств): Закон Кыргызской Республики от 20 февр. 2009 г. № 57 (в ред. от 21 дек. 2011 г. № 241). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202621/40?cl=ru-ru>

4. Об основах административной деятельности и административных процедурах: Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2015 г. № 210 (в ред. от 30 июня 2022 г. № 53). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254>

5. Положение «О порядке взаимодействия между государственными органами при государственной регистрации (перерегистрации) юридических лиц, филиалов и представительств по принципу “единого окна”». Утв. постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 апр. 2008 г. № 182 (в ред. от 19 мая 2021 г. № 10). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/59068?cl=ru-ru>

6. Инструкция «О порядке регистрации плательщиков, уплаты и учета страховых взносов по обязательному государственному социальному страхованию». Утв. постановлением Правления Социального фонда Кыргызской Республики от 17 марта 2006 г. № 35 (в ред. от 4 сент. 2006 г. № 93). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/300448/20?cl=ru-ru>

7. Отчет об аудите исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2020 г. Бишкек, 2021. URL: https://www.esep.kg/images/docs/2021/otchet_byudjet2020_ru.pdf

8. Национальная стратегия развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы. URL: <http://www.stat.kg/ru/nsur/>

9. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы. URL: http://vasilievaa.narod.ru/5_1_99.htm

10. О государственных закупках: Закон Кыргызской Республики от 14 апр. 2022 г. № 27 (в ред. от 14 апр. 2022 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112361>

11. Рахимжанов А. Как должен измениться госаппарат Казахстана из-за новых реформ Токаева. URL: <https://kazpravda.kz/n/kak-dolzhen-izmenitsya-gosapparat-kazahstana-iz-za-novyh-reform-tokaeva/>

12. Архипова Н.И. Этика государственных служащих // Вестник РГГУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. 2011. № 4 (66). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etika-gosudarstvennyh-sluzhaschih-1>