Алексей Красин: «Анализ изменений в сфере госуправления КР в 2013 году»

Алексей Красин: «Анализ изменений в сфере госуправления КР в 2013 году»

12.12.2013

Предлагаем читателям текст выступления Алексея Красина, руководителя стратегических проектов НПО «Агентство по развитию местного самоуправления – LGDA», на Круглом столе Института общественной политики (IPP), посвященном итогам 2013 года.

Так уж в Кыргызстане повелось, что со времен получения суверенитета тема реформирования системы государственного управления и местного самоуправления звучит с высоких трибун чуть ли не повседневно. И вопрос этот настолько замылен и затаскан в выступлениях, интервью, статьях, передачах и дискуссиях, что очередное выступление готовить очень сложно.

Можно либо открыть эпическое повествование о многолетних административных войнах в стиле «День сурка», когда каждый последующий глава правительства с энтузиазмом и ликованием оповещает зрителя о новом начале реформ, которые почти успел закончить его бездарный предшественник. Либо впасть в нудную псевдонаучную экспертизу всё того же административного безумия, но с точки зрения внешнего и безответственного «аналитика», для которого чем длиннее процесс – тем больше сопутствующая ему цепочка гонораров.

Постараюсь удержаться и от того, и от другого, и остаться в пространстве «гражданской экспертизы» – от пользы и

надобностей Кыргызстана и Гражданина, а не Политика, Правительства и сервисных квази-экспертов.

Итак, **что мы имеем**, с точки зрения «профессионального гражданина», понимающего нормативные и политические тексты.

Система управления Государством делится на три основные, определенные нормами сферы:

1. Политическое управление страной в целом: Конституционное устройство, взаимоотношения между ветвями власти – Президент – ЖК – Правительство – местное самоуправление (кенеши)

2. Управление отраслями экономики: министерства, ведомства и их регулятивные функции в отношении субъектов экономики

3. Административно-территориальное управление: регионы, представители правительства, государственные администрации, исполнительные органы МСУ

Первая сфера задаёт границы зон полномочий и ответственности, распределение между ними ресурсов и политического влияния (назначения, подотчётность, взаимодействия и структурная организация).

К этой сфере вроде бы не должно быть особых вопросов – в новой редакции Конституции сделана попытка заморозить производство последующих её редакций. Однако, к концу 2013 стало понятно, что всех имеющихся в стране проблем с системой управления новый подход (парламентский тип политического устройства) пока

не решил. И пока не понятно, решит ли в будущем. Но сегодня мы видим, что за декорациями партийных баталий важные управленческие решения принимаются всё-таки иным, более привычным для Кыргызстана способом.

И здесь самый большой риск и проблематизация для «партии Власти». В стране, имеющей массово сверхполитизированное население, тонкий слой отечественных микроолигархов, безответственный политический истеблишмент, во многом декоративные политические партии, – возможно ли создание ответственной, не коррумпированной и чувствительной к нуждам граждан политической системы управления?

Ясно, что существующая система принятия политических решений, во многом работающая на стыке недоразвитого социализма и дремучего феодализма, не годится для решения задач, которые ставит перед Кыргызстаном объективная реальность.

И это отражается на второй сфере – там, где отрасли экономики и социальная структура общества.

В этой, *второй сфере*, система управления преимущественно всё ещё устроена под «советскую» экономическую модель. В ней существует целый ряд министерств и ведомств, у которых отсутствуют предмет и объекты управления. Есть «отраслевые» министерства и ведомства, у которых попросту отсутствует либо еле просвечивает сама по себе «отрасль» – как сегмент возможностей государственного управления.

Тем не менее, Государство, не имея действенных возможностей

воздействия на ситуацию, реальных инструментов управления, берет ответственность за происходящее в этих «отраслях» на себя. Здесь и энергетика, и сельское хозяйство, и молодёжь, и миграция, и транспорт, и коммунальное хозяйство, и социальное развитие, и местное самоуправление.

При скрупулёзном функциональном анализе можно проявить, по предварительной экспертной оценке, до 40% предметов управления, и до 70% функций управления, либо избыточных и неэффективных, либо попросту «виртуальных», существующих лишь в форме бюджетной строки и единиц в штатном расписании. Возможно, не только создающих совершенно не нужную нагрузку на госбюджет, но зачастую и просто вредных для Гражданина и Государства.

В таком бездарном проектировании государственного управления кроются причины наиболее болезненных проблем Кыргызстана – в первую очередь коррупции, связанной с избыточной ролью чиновника и его дискреционными полномочиями. Чаще всего система управления не помогает, а препятствует развитию страны, создавая многочисленные искусственные барьеры для предпринимательских инициатив.

С другой стороны, она не справляется с функциями государственного контроля и регулирования в тех зонах, где Гражданин совершенно правомерно рассчитывает на защиту Государства. Примером являются многочисленные конфликты частных проектов развития с местными сообществами в сферах градостроительства, туризма, разработки полезных ископаемых, транспортной системы.

И самое главное – и в структуре управления, и в форматах, инструментарии и предметности государственного управления современного Кыргызстана, отсутствует многое, крайне необходимое сегодня для обеспечения его безопасности и развития.

Очевидно, что существующая в стране государственная система управления совершенно непригодна и для тех задач, которые поставлены в Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики – даже при всей, на мой взгляд, осторожности и недостаточной амбициозности этого документа.

В *третьей сфере* всё ещё грустнее. Региональное развитие, как сфера государственного управления, не оконтурено и не опредмечено, внятная концепция управления развитием регионов отсутствует.

Следствием чего является нерегулируемая миграция трудовых ресурсов, демографические дисбалансы на территориях, перекосы трудовых рынков и провалы инфраструктуры, в первую очередь – энергетических, коммунальных и транспортных нагрузок.

Современной модели административно-территориального устройства, адекватного задачам развития Кыргызстана, внешним вызовам и рискам государственности, до сих пор не создано.

Местное самоуправление существует лишь в виде декоративной и преимущественно декларативной модели, большей частью форматы муниципального управления являются продолжением вертикали системы государственного управления. Самоуправление, как

конституционное право граждан, в повседневности местного управления отсутствует.

И **что же мы делаем** со всем этим накопившимся за четверть века пакетом проблем, рисков и задач системы государственного управления?

Напомню, что предыдущее правительство (Премьер – Омурбек Бабанов) работало с декабря 2011 по конец августа 2012 года – меньше календарного года. Действующее (Премьер – Жанторо Сатыбалдиев) – работает уже чуть больше, с сентября 2012.

Основным мотивом правительственного сезона 2011-2012 года в сфере государственного управления было повышение эффективности системы путем её оптимизации, сокращения избыточных функций, управленческих структур и чиновничьего аппарата, и за счёт этого – снижения нагрузки на государственный бюджет.

Понятно, что унтер-офицерская вдова сама себя никак высечь не могла. Преимущественно декоративное изменение конфигурации министерств и ведомств не привело к заявленному результату – в первую очередь потому, что авторы идеи реформ плохо представляли, чем оптимизация системы управления отличается от банального сокращения штатов.

А во вторую – потому что партийные назначенцы оказались жертвами декоративности партийных моделей государственного строительства и государственного же управления. Вследствие чего у них отсутствовало (и отсутствует по сей день в

действующем правительстве) целостное представление о Государственном интересе, нуждах и интересах Граждан, и способах их гармоничной реализации в эффективном Государственном управлении.

При смене Правительства и этот корявый импульс как-то потихоньку сошёл на нет. В контексте реформирования системы государственного управления об этом Правительстве говорить практически не о чем.

В 2013 году принято нормативных актов в отношении изменений в системе государственного управления:

– ЖК КР – около 2-х десятков Законов и чуть более ста постановлений

– Правительство КР – около 8-ми десятков постановлений

– Президент КР – всего менее 5-ти Указов

Наиболее показательными, естественно, являются постановления Правительства – преимущественно именно ими оформляются все реформаторские шаги в системе государственного управления (был достаточно поверхностно обследован массив из почти 400 постановлений по состоянию на начало декабря 2013 года). К относительно реформаторским (т.е. меняющим структуру, форматы и системные взаимодействия в системе государственного управления и местного самоуправления) из 8-ми десятков постановлений можно отнести около 50%. Однако, с большой натяжкой.

На экспертный взгляд, правительство находится в большом затруднении относительно не только конкретных реформ, но и даже их общих контуров и приоритетных векторов. Цельной концепции кардинального улучшения системы государственного управления и местного самоуправления, соответствующего вышеописанной ситуации проблем, рисков, угроз и горизонтов развития Кыргызстана, не предъявлено.

Правительство работает по привычному методу проб и ошибок, на интуитивном аппарате, в котором аппарат анализа и проектного синтеза практически не присутствует. Движущей силой изменений в системе государственного управления и местного самоуправления сегодня является не целеполагание по реализации какой-то конкретной и разумной картины Будущего, а реакция на проблемы вчерашнего дня, затыкание дыр, образованных многолетним движением системы управления «по инерции», а также постреволюционных коллизий.

Основным акцентом работы кабинета министров как бы стала экономика. «Как бы» – потому что ничего не изменилось в методах работы органов государственного с таким сложно устроенным предметом, как «*рыночная экономика*». Да ещё и на ландшафте коррупционных связей и аффилированных интересов.

При этом правительство энергично записывает себе в актив экономические достижения[1], к которым имеет весьма сомнительное отношение – было бы хорошо, если б оно смогло обосновать собственную героическую роль в этом процессе. Пока, увы, эти заявления не вызывают достаточного доверия у наблюдателей.

Интересным моментом изучения постановлений Правительства, стало то, что вопросы внесения корректировок в нормативы предельной штатной численности органов государственной власти и местного самоуправления, заняли около 20% всего массива постановлений, имеющих отношение к системе управления.

Почти половина из них (8 постановлений из 20-ти) касались внесения изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «О предельной штатной численности министерств, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики» от 22 августа 2011 года № 473.

Это косвенно подтверждает тезис о том, что для «реформаторов» что сокращение штатов, что их увеличение – не отличимы от вопроса «оптимизации» и «повышения эффективности»[2]. К коим на самом деле (опять-таки с большой натяжкой) можно отнести не более 5 постановлений – около 15% от тематических постановлений.

Резюме: существенных изменений в сторону улучшения системы государственного управления в 2013 году не происходило, её конфигурация существенно не изменилась, структура, форматы и содержание управления практически не отличаются от традиционно подвергаемых критике. Какие-то небольшие изменения носят не концептуальный, а скорее декоративный либо естественно-административный характер, существенно не влияя на улучшение системы в целом.

В общем-то, вся система государственного управления, в административно-территориальной и отраслевой матрице взаимодействия, всё ещё устроена по-советски, под совершенно

иные задачи. И содержание управления – тоже больше псевдо-социалистическое, на которое насажены квази-капиталистические денежные отношения. Отсюда и безразмерная коррупция, и неадекватное качество госслужбы, и многие другие прелести и следствия отвратного управления страной.

Здесь уместен известный афоризм, что страна развивается не благодаря правительству, а, скорее, вопреки ему.

В этом ключе наиболее значимым событием уходящего года в системе управления стала инициатива Президента по борьбе с коррупцией. Из вялотекущего режима эпизодических посадок, авторы заявились на горизонт ликвидации коррупционных схем, системных изменений и построения современной антикоррупционной модели государственного управления.

Можно надеяться, что период «застоя» реформ системы управления, в котором Кыргызстан пребывал весь 2013 год, заканчивается стартом новых, кардинальных реформ, непохожих на то, что происходило в этой сфере с 1991 года.

Остаётся надеяться, что фальстарта не будет.

---

[1] «Как бы отдельные политики ни критиковали правительство, мы показываем реальный рост экономики», – сообщил сегодня на заседании правительства премьер-министр КР Жанторо Сатыбалдиев.

По его словам, за 9 месяцев экономика выросла на 9,2 процента. В 2012-м было снижение на 6 процентов. «Я хочу ответить критикам. **Члены правительства и местные власти смогли добиться роста**. Без «Кумтора» рост промышленности зафиксирован в 23,5 процента, в строительстве – 21 процент. **Местные власти достигли того, что стали регистрировать число туристов на Иссык-Куле, которое также растет**», – пояснил Жанторо Сатыбалдиев.

Он добавил, что в течение года правительство многое изменило, передало некоторые полномочия. «Если вам этого мало, я еще отдам. Кто не видит нашей работы, многое теряет. Время нас рассудит», – сказал Жанторо Сатыбалдиев. **06/11/13**

[2] . Из-за плачевного состояния госбюджета Кыргызстана **в большинстве ведомств грядёт сокращение штатов**. В Государственной налоговой службе, например, с 1 января 2014 года сократят 122 штатные единицы, в Гостаможенной службе – 127 единиц, в Социальном фонде – 121 единицу, в Государственной регистрационной службе уже до 1 марта 2013 года должны сократить 30 единиц. ***Информация от 21 февраля 2013 года***

Вернуться на главную / **Версия для печати**