

УДК 342.53(575.2)(04)

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

*Т.Ж. Абдыева* – ст. преподаватель

Рассматривается деятельность двух муниципальных служащих айыл окмоту. Четкость механизма исполнения функциональных обязанностей проявляется в его эффективности. Отсутствие данного механизма служит отправной точкой коррумпированных действий или бездействий муниципальных служащих.

*Ключевые слова:* местное самоуправление; децентрализация государственного управления; муниципальные служащие

В настоящее время перед Кыргызстаном стоит задача второй фазы децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления (далее – МСУ) в целях развития системы народовластия<sup>1</sup>. Для этого требуется решить ряд концептуальных и актуальных вопросов в организации деятельности основных исполнителей вопросов местного значения – муниципальных служащих.

Ключевой принцип децентрализации – принцип *разграничения полномочий* институциональной организации власти и управления.

Полномочия, передаваемые органам МСУ, должны быть по возможности полными и исключительными. Любой административный контроль органами исполнительной государственной власти должен осуществляться по установленным законам республики. Права и возможности органов МСУ должны регулироваться и управляться значительной долей общественных дел под их собственную ответственность и в интересах местного населения.

Изучение проблемы совершенствования деятельности муниципальных служащих проведено с целью выработки эффективной модели их взаимоотношений с государственными администрациями районов, структурными подразделениями министерств и ведомств.

### **Анализ существующего положения**

В соответствии со ст. 93 Конституции Кыргызской Республики “Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется мест-

ными сообществами и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения”. Вопросы местного значения в практике воспринимаются муниципальными служащими как собственные функции, определенные ст. 15 Закона КР “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” (далее – Закон)<sup>2</sup>.

Вопросы местного значения более детализированы и описаны в должностных инструкциях работников органов местного самоуправления, утвержденных постановлением Правительства Кыргызской Республики № 91 от 23 февраля 2004 г.

В повседневной жизни муниципальным служащим приходится сталкиваться с массой проблем по обеспечению жизнедеятельности населения. Оперативное управление вопросами местного значения требует от исполнительно-распорядительного органа (ИРО) больше сил, средств, возможностей, ресурсов, чем те, которыми они обладают сегодня. Все муниципальные служащие предоставляют услуги как по собственным, так и по делегированным государственным полномочиям. Особая нагрузка по предоставлению услуг делегированных государственных полномочий возлагается на ответственного секретаря (далее – секретарь) и специалиста по социальной защите населения айыл окмоту (АО). Предоставление услуг ими обеспечивается в объеме, предусмотренном нормативными правовыми актами соответствующих

<sup>1</sup> Национальная Стратегия “Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года”. – С. 3.

<sup>2</sup> Здесь и далее Закон Кыргызской Республики “О местном самоуправлении и местной государственной администрации” в редакции от 30 января 2007 г. № 5.

районных структур органов исполнительной государственной власти.

Ниже дан анализ бизнес-процесса исполнения одной собственной и одной делегированной функции вышеназванных специалистов.

Каковы результаты ?

В функциональные обязанности секретаря входят: координация деятельности по организационному обеспечению работы айылного кенеша и айыл окмоту, с вытекающими отсюда последствиями. Из данной формулировки следует: секретарь должен иметь несколько человек добровольцев-исполнителей, которые бы регулировали процесс документооборота в двух органах управления. Де-факто: секретарь работает один и получает заработную плату только за исполнение собственных функций.

Второй важный момент – трата времени на исполнение каждой функции.

Местный кенеш (МК) проводит в год минимум 4 заседания, количество которых может быть увеличено в 2 раза. На одном заседании МК рассматривает фактически до 5-ти вопросов. Математический расчет показывает, что в год будет приниматься не менее 20 постановлений МК (по 5 вопросов на 4 заседаниях).

Далее, глава МСУ издает приказы, распоряжения по внутреннему составу, дает одноразовые поручения. По минимуму, утвержденному постановлением Правительства КР, в аппарате АО – сельской управы – работает 12 человек, которым ежегодно оформляются трудовые отпуска. Кроме того, секретарь оформляет приказы по командировочным, совершаемым в пределах административного района и в административный центр области. Это 12 приказов на каждого муниципального служащего, поскольку каждый из них ежемесячно сдает отчет различным органам исполнительной государственной власти. Таким образом, это минимум 168 приказов (12 человек × 24 приказа).

По делегированным полномочиям секретарь обязан контролировать положение по выполнению правил паспортного режима, вести документацию по прописке и выписке граждан. В соответствии со ст. 15 Закона КР “О внутренней миграции” и постановлением Правительства КР № 886 от 4 декабря 2004 г., утвердившее “Положение о правилах регистрации и снятия граждан Кыргызской Республики с регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания”, орган МСУ осуществляет регистрационный учет. При этом вся процедура по прописке и выписке граждан осуществляется исключительно секретарем АО.

В соответствии с правилами Государственного агентства информационных ресурсов и технологий при Правительстве КР, только для постановки на учет или выписки с учета одного гражданина секретарь заполняет 2 различных бланка по 2 экземпляра от руки, ставит пометку в хозяйственной книге (основной базе данных МК). После отметки органа внутренних дел о регистрации гражданина, секретарь опять вносит записи в хозяйственную книгу. Секретарь обязан в рамках исполнения данной функции предоставлять специалисту государственной автоматизированной системы “Шайлоо” – государственной администрации района – сдавать еженедельно отчет о состоянии регистрационного учета в сельской управе, а по итогам месяца проводить сверку отчетности с органом внутренних дел района.

В соответствии с Конституцией КР (последняя редакция) передача финансовых средств по делегированным государственным полномочиям МСУ должна закрепляться законом. В действительной ситуации секретарь делегированные полномочия исполняет на волонтерских началах, т.е. безвозмездно.

Теперь проанализируем по вышеуказанной схеме деятельность специалиста по социальной защите.

Ведущий специалист по социальной защите подчиняется непосредственно главе МСУ, руководит работой комиссии по социальным вопросам. Осуществляет свою деятельность по вопросам социальной паспортизации под руководством начальника районного управления.

Специалист получает заработную плату из местного бюджета без поддержки со стороны районного управления социальной защиты.

В функциональные обязанности специалиста входит 12 вопросов, в том числе осуществление приема граждан по вопросам социального обслуживания, оказание содействия в решении их проблем.

Функции составления годовых и промежуточных отчетов о проводимой работе, отчетов по заполнению социальных паспортов семьи, оказываемой малообеспеченным семьям и гражданам различной материальной поддержки; подготовка и представление на утверждение комиссии по социальным вопросам (в районном управлении социальной защиты – ред.автора) материалов на получение различных государственных льгот и пособий с проведением проверки достоверности представляемой информации классифицируются как делегированные госу-

дарственные функции. При этом, работая в АО, получая заработную плату из местного бюджета, специалист находится в зависимости от районного управления социальной защиты (далее – РУСЗ).

Практически дублируя деятельность РУСЗ, специалист не может обеспечить надежность сбора данных, потому что он вынужден больше обращать внимания на обеспечение своевременной подготовки документов на комиссию по социальным вопросам, что занимает довольно много времени.

Таким образом, для осуществления собственной функции при приеме граждан, специалист должен выслушать каждого гражданина, помочь ему собрать соответствующие документы, обеспечить связь с РУСЗ. Контингенту из числа малообеспеченных или малоимущих семей всегда требуется моральная, организационная и методическая поддержка со стороны специалиста. Моральная выражается в нахождении нужных слов в любых ситуациях. Организационная – в сопровождении и установлении контактов с другими специалистами АО (налоговый инспектор, ответственный секретарь, глава) для сбора соответствующих подтверждающих справок, документов, заверка копий документов. Методическая поддержка: правильное оформление, сбор нужных документов, разъяснение конкретных прав и обязанностей гражданина на момент оформления государственной поддержки. Сколько времени тратится на подготовку документов для оформления одной государственной поддержки, просчитать очень трудно. Практически процесс охватывает временные рамки от 3 до 9 дней. В день специалист принимает 4 человека по данному направлению. Для логического завершения своих действий специалист должен заполнить (лично!) социальный паспорт в управе, который ведется с целью: а) определения бедности семей и её причин, степени их нуждаемости в помощи; б) оказания адресной социальной поддержки. Социальный паспорт является первоисточником возникновения права на получение государственной поддержки. Больше уделяя внимания техническим процедурам подготовки документов, специалист до конца не может уяснить себе, что основной его функцией должно быть предоставление услуг, т.е. консультирование. В данном случае специалист помимо своей воли становится простым исполнителем РУСЗ, а не сотрудником, взявшим на себя ответственность важного решения, такого, как социальное обслуживание граждан.

Изучение бизнес-процесса исполнения функции позволяет приступить к выработке рекомендаций по повышению эффективности деятельности муниципальных служащих. Разработка четких критериев разделения функций и полномочий напрямую связана с вопросами организационно-методического и правового обеспечения совершенствования деятельности айыл окмоту.

Вопрос организационно-методического и правового обеспечения совершенствования деятельности ИРО в республике связан с коммуникативной эффективностью самих муниципальных служащих и разработкой правил предоставления услуг.

Должны быть разработаны стандарты государственных и муниципальных услуг, которыми бы руководствовались муниципальные служащие. Президентом КР Указом “О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике” от 4 июля 2007 г. определены проблемы в системе управления: дублирование функций с использованием устаревших технологий управления и отсутствие регулирования взаимоотношений органов управления по цепочке “центр – органы МСУ”.

Мы рассмотрим отдельные аспекты организационно-методического и правового обеспечения совершенствования деятельности исполнительно-распорядительного органа с точки зрения сложившейся практики.

**Правовое обеспечение.** Практически вопросы правового обеспечения ИРО осуществляют органы исполнительной государственной власти. Например: управление финансов района обеспечивает всеми инструктивными материалами по составлению, исполнению, отчетности бюджета АО, управление юстиции обеспечивает ответственного секретаря ИРО всеми инструктивными материалами по ведению нотариальных действий, бланками актов гражданского состояния, инструкцией по их заполнению, хранению и отчетности.

**Методическое обеспечение.** Из-за отсутствия налаженной системы информационных услуг муниципальные служащие не могут получить нормативные правовые акты в оригинале. Зачастую законы, постановления Правительства КР муниципальные служащие получают из “третьих рук”, то есть документ спускается от Правительства КР администрации области. Администрация области направляет документ администрации района, администра-

ция района знакомит с документом в основном главу АО. 80% постановлений Правительства доходят до ИРО в виде реализации. Это означает, что правительственный документ ИРО получает измененным в толковании в результате реализации.

Данный вопрос необходимо решить с создания информационных центров с системой связи – электронной почтой в органах МСУ. Это позволит служащему получить любой документ в оригинале в короткие сроки.

При активизации широкого внедрения в работу органов МСУ системы “электронный айыл окмоту” повысится оперативность рассмотрения вопросов. Далее данную систему также необходимо расширить с установлением электронной связи с районными структурами государственной власти.

**Организационное обеспечение.** Демократические традиции местного самоуправления должны успешно развиваться. Органы МСУ должны не только обмениваться мнениями, но и корректировать свою политику в соответствии с нуждами граждан. Для корректировки политики штат муниципальных служащих должен устраивать открытые диалоги с участием представителей соответствующих структурных подразделений органов исполнительной государственной власти по обеспечению качества предоставляемых услуг, особенно связанных с осуществлением государственных полномочий. Должны быть проявлены политическая воля с обеих сторон с обеспечением со стороны государства необходимого финансирования в разумные сроки.

“Мы сейчас приписываем полномочия к деньгам и говорим: денег нет – значит, не будем делать то-то и то-то. Логика должна быть об-

ратная. Нам нужно понять, какие полномочия, а дальше дать свободу «внутри» распоряжения этих полномочий и подстраховаться с деньгами. Пока у нас МСУ не обладает фискальной автономией и зависит не от эффективности собственной деятельности, а от политического расклада в регионе. Должно быть наоборот – финансовая база должна зависеть от того, насколько успешно мэр проводит политику роста территории”<sup>1</sup>.

Специфические условия развития местного самоуправления в Кыргызстане требуют от заинтересованных лиц выработки такого подхода, при котором можно было бы получать много информации из разных источников с разными точками зрения. Это позволило бы ИРО разработать, осуществить стратегию развития с учетом специфических особенностей конкретного села, поселка и города и полнее использовать личный потенциал каждого муниципального служащего для развития местного сообщества.

Местное самоуправление основывается на трех принципах: самоуправление, самообеспечение, самофинансирование, и логичнее было бы обеспечить административную самостоятельность. Подобный подход больше используется в практике западных стран, где имеется соответствующая база для предоставления качественных услуг населению. На данном этапе для ускорения процесса децентрализации лучше было бы ввести механизм ограниченного контроля исполнения функций муниципальных служащих в республике.

<sup>1</sup> Официальный сайт депутатов муниципальных собраний города Москвы. *Либоракина М.* Функции органов местного самоуправления должны определять население.